

Die kommunale "Hilfe zur Arbeit" im Kontext kapitalistischer Arbeitsdisziplinierung

Wölflé, Tobias; Schöller, Oliver

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Wölflé, T., & Schöller, O. (2003). *Die kommunale "Hilfe zur Arbeit" im Kontext kapitalistischer Arbeitsdisziplinierung*. (Discussion Papers / Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Organisationen und Wissen, Abteilung Innovation und Organisation, 2003-107). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-111497>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

**Die kommunale „Hilfe zur Arbeit“ im
Kontext kapitalistischer Arbeits-
disziplinierung**

Tobias Wölfle & Oliver Schöller

SP III 2003-107

tobwoel@web.de
schoeller@wz-berlin.de

ZITIERWEISE/CITATION:

Tobias Wölfe & Oliver Schöller

Die kommunale „Hilfe zur Arbeit“ im Kontext kapitalistischer Arbeitsdisziplinierung

Discussion Paper SP III 2003-107

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (2003)

Forschungsschwerpunkt:

Organisationen und
Wissen

Research Area:

Organizations and
Knowledge

Abteilung:

Innovation und
Organisation

Research Unit:

Innovation and
Organization

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB)

Reichpietschufer 50, D-10785 Berlin

Telefon: +49 30 25491-201, Fax: +49 30 25491-209

www.wz-berlin.de/ow/inno

Zusammenfassung

Unter dem Begriff der „Hilfe zur Arbeit“ subsumiert das Bundessozialhilfegesetz die arbeitserzieherischen Instrumente der Sozialhilfe.

Der Beitrag stellt zunächst die historische Verbindung von Fürsorge und Arbeitsdisziplinierung im Kontext der unterschiedlichen kapitalistischen Epochen dar, um darauf aufbauend die Entwicklungstendenz der „Hilfe zur Arbeit“ innerhalb der letzten beiden Jahrzehnte zu untersuchen. Dabei wird gezeigt, dass die arbeitsdisziplinierenden Elemente der „Hilfe zur Arbeit“ mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit sowohl auf bundespolitischer als auch auf kommunaler Ebene an Bedeutung gewonnen haben. Das duale System von Arbeitslosen- und Armensicherung verhindert jedoch eine effiziente Umsetzung der ganzheitlichen Erfassung der Arbeitslosen.

Mit der aktuellen im Rahmen der sogenannten Hartz-Kommission entwickelten Arbeitsmarktreform, zeichnet sich eine Lösung dieses Problems ab. Dabei tangiert das liberale Paradigma zusehends den Bestand der sozialen Bürgerrechte.

Summary

Under the term “Hilfe zur Arbeit” (aid for work) the German Federal Law of social welfare subsumes all kinds of labour disciplining instruments.

First, the paper shows the historical connection of welfare and labour disciplining mechanisms in the context of different periods within capitalist development. In a second step, against the background of historical experiences, we will analyse the trends of “Hilfe zur Arbeit” during the past two decades. It will be shown that by the rise of unemployment, the impact of labour disciplining aspects of “Hilfe zur Arbeit” has increased both on the federal and on the municipal level. But the dual system of unemployment and pauper relieve prevents so far an integral monitoring of the unemployed.

As part of recent labour market reforms, the proposals made by the “Hartz-Committee” may define a solution. For this reason the leverage of the liberal paradigm would take place even in the core of social rights.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	5
 Soziale Bürgerrechte.....	1
 Sozialdisziplinierung.....	2
 Sozialfürsorge.....	2
 Zur politischen Ökonomie der kommunalen „Hilfe zur Arbeit“	3
2 Geschichte der kommunalen Armenfürsorge.....	4
3 Intention und Praxis der „Hilfe zur Arbeit“ im Rahmen der Sozialhilfe	10
 3.1 Die kommunale Praxis der „Hilfe zur Arbeit“	14
4 Die „Hilfe zur Arbeit“ als Faktor im Kontext der bundespolitischen Arbeits- und Sozialpolitik.....	17
5 Abschluss	21
Literatur	24

1 Einleitung

Die modernen kapitalistischen Gesellschaften durchlaufen einen tiefgreifenden Transformationsprozess. Unabhängig davon, wie dieser Wandel beschrieben wird, ob als Übergang der ersten zur zweiten Moderne, vom Fordismus zum Postfordismus oder von der Industrie- zur Informationsgesellschaft, besteht heute in der *scientific community* ein weitreichender Konsens darüber, dass bei allen Differenzen im Detail, ein gesellschaftlicher Formationswechsel zu beobachten ist (vgl. Koch 2003).

Soziale Bürgerrechte

Zur Disposition stehen all jene gesellschaftlichen Arrangements, die sich historisch nach dem Zweiten Weltkrieg in den sogenannten Wohlfahrtsstaaten etabliert haben. Der englische Soziologe Thomas Marshall hat die historische Genese des Wohlfahrtsstaates als die schrittweise Etablierung ziviler, politischer und sozialer Bürgerrechte beschrieben (vgl. Marshall 1992). Nachdem sich im 18. Jahrhundert mit der Formulierung der Menschenrechte in der französischen Verfassung zunächst die zivilen Bürgerrechte herausgebildet hatten, die den Schutz der Privatperson garantieren sollten, folgten im 19. Jahrhundert die politischen Bürgerrechte, um auch die Partizipation am gesellschaftlichen Entscheidungsprozess zu gewährleisten. Zugleich wurde immer deutlicher, dass diese Rechte von denjenigen nicht in Anspruch genommen werden konnten, die nicht auch über die Mittel verfügten sie einzuklagen. Erst die aus den materiellen Ungleichheiten und sozialen Verwerfungen resultierenden Klassenkämpfe des 19. Jahrhunderts führten schließlich zur allmählichen Durchsetzung sozialer Bürgerrechte, welche durch eine materielle Mindestsicherung die Teilnahme aller Gesellschaftsmitglieder am zivilen und politischen Leben ermöglichen sollten. Ihren Ausgang nahm diese Entwicklung mit den Fürsorgeeinrichtungen auf kommunaler Ebene, bevor es in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts gelang, mit der annähernden Verallgemeinerung sozialer Bürgerrechte im Rahmen des modernen Wohlfahrtsstaates ein bis dahin unerreichtes Maß sozialer Inklusion zu realisieren. Zugleich zeichnen sich die sozialen Bürgerrechte, welche von den ZeitgenossInnen als soziale Errungenschaften empfunden wurden, durch einen widersprüchlichen Charakter aus, indem die von ihnen gewährten materiellen Rechte an die grundsätzliche Pflicht zur Lohnarbeit gebunden blieben. Dennoch erkannte Marshall in den sozialen Bürgerrechten, bei aller Ambivalenz, eine fortschrittliche Institution zur Gewährleistung sozialer Integration im Rahmen kapitalistischer Vergesellschaftung.

Es sind aber gerade die für den gesellschaftlichen Zusammenhalt zentralen sozialen Bürgerrechte, die seit den siebziger Jahren zunehmend in Frage gestellt werden. Marshall folgend wirkt sich eine solche Entwicklung mittelbar auch auf die zivilen und politischen Bürgerrechte aus und tangiert damit die gesellschaftliche Kultur insgesamt. Schon Mitte der achtziger Jahre hatte der Sozialhistoriker Eckard Pankoke die Frage aufgeworfen, ob durch einen Rückzug des Staates aus der sozialen Politik nicht „zwangsläufig reaktive gegenüber aktiven, restriktive gegenüber präventiven Interventionsmustern an Gewicht gewinnen müssen und damit die Entwicklung vom

Polizei- zum Sozialstaat auf Grenzen stößt“ (Pankoke 1986: 172). Welche Richtung die aktuellen Veränderungen im Bereich der sozialen Bürgerrechte tatsächlich nehmen, kann freilich nur empirisch geklärt werden. Mit der Analyse der Entwicklungen der kommunalen Fürsorge konzentriert sich die Arbeit daher bewusst auf die Keimzelle der sozialen Bürgerrechte.

Sozialdisziplinierung

Die Sicherstellung der privaten Reproduktion basiert in der kapitalistischen Gesellschaft, direkt oder vermittelt über Familie oder Kapitalbesitz, auf dem Verkauf der menschlichen Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt. Die Vorrangstellung der Reproduktion durch Arbeit wird zudem in den meisten kapitalistischen Gesellschaften durch öffentliche Unterstützung ergänzt. Diese soziale Ergänzung trägt nicht nur zur Stabilisierung der kapitalistischen Gesellschaftsformation bei, indem sie versucht, die sozialen Risiken dieser Gesellschaftsordnung zu mildern, sondern sie ist zugleich auch immer eine Gefahr für diese, weil sie Reproduktion ohne Arbeit ermöglicht und damit die Vorrangstellung der Arbeit, welche die Grundlage des Arbeitsmarktes und damit der kapitalistischen Gesellschaftsformation darstellt, latent bedroht. Kapitalistische Sozialpolitik hat, um dieser existenziellen Gefahr zu begegnen, auch immer die Überwachung und Kontrolle seiner Klientel zur Aufgabe (vgl. Sachße/Tennstedt 1986: 12). Neben dieser kontrollierenden Funktion hat Sozialpolitik aber auch eine treibende, entwickelnde Funktion für die kapitalistische Gesellschaft, indem sie „die staatliche Bearbeitung des Problems der dauerhaften Transformation von Nicht-Lohnarbeiter in Lohnarbeiter“ (Offe/Lehnhard zitiert nach Brütt 2001: 267) zur Aufgabe hat. Die Bearbeitung dieser Problemstellung kann zum einen durch direkte Arbeitsdisziplinierung von arbeitsfähigen Sozialleistungsempfängern in öffentlichen Arbeitsstellen erfolgen, zum anderen durch indirekte Arbeitsdisziplinierung, bei der mit dem Entzug der Sozialleistung und damit der Existenzgrundlage gedroht wird.

Insofern hat Sozialpolitik eine dreifache Aufgabe: Schaffung von Stabilität durch Sicherung der Risiken kapitalistischer Vergesellschaftung, Exklusion der Arbeitsunwilligen von den Sozialleistungen und die Produktion von Lohnarbeitern durch Arbeitsdisziplinierung.

Sozialfürsorge

Die kommunale Fürsorge, als „letzte Bastion zur Bekämpfung von Armut“ (Neumann/Schaper 1998: 244) im Sozialsystem, hat dabei alle drei Funktionen zu bewältigen. Sie ist das Auffangbecken für alle Restrisiken, die nicht durch Familie oder Sozialversicherung gesichert werden (Rechtsanspruch auf Sozialhilfe). Sie hat die Arbeitsbereitschaft der Fürsorgeempfänger zu gewährleisten und auf sie hinzuwirken (Hilfe zur Arbeit) und diejenigen von der Unterstützung auszuschließen, die keine Arbeitsbereitschaft zeigen (Ausschluss beziehungsweise Einschränkung der Hilfe) (vgl. Adamy/Steffen 1998: 47ff.).

Diese Arbeit beschäftigt sich näher mit dem direkt arbeitsdisziplinierenden Aspekt der Sozialhilfe, wie er in den Bestimmungen der „Hilfe zur Arbeit“ („HzA“) im Bundes-

sozialhilfegesetz verankert ist. Die Auseinandersetzung mit dem disziplinierenden Sozialstaat ist seit Jahren ein Bestandteil der sozialwissenschaftlichen Forschung. Die aktuell wieder verstärkt hervortretenden Elemente der Arbeitsdisziplinierung auf kommunaler Ebene scheinen aber keine größere wissenschaftliche Aufmerksamkeit auf sich zu ziehen. Die aktuelle Literatur über den Komplex der „Hilfe zur Arbeit“ bezieht sich vor allem auf den Aspekt der arbeitsmarktpolitischen „Hilfe“ (vgl. Böckmann-Schewe/Röhrig 1997; Kempton/Trube 1997 u.a.), während die disziplinierenden Elemente der Arbeitsverpflichtung gar nicht oder nur am Rande erwähnt werden. Dies ist umso bemerkenswerter, als die „HzA“ in den letzten Jahren eine enorme Ausweitung erfuhr. Während nach Angaben des deutschen Städtetages 1996 noch 200.000 Menschen in Maßnahmen der „HzA“ beschäftigt wurden, stieg die Zahl auf über 400.000 im Jahr 2000 (vgl. Deutscher Städtetag 2001b).

Zur politischen Ökonomie der kommunalen „Hilfe zur Arbeit“

Die vorliegende Arbeit soll sich dabei nicht auf die Beschreibung dieses Instrumentes beschränken, sondern auch sozial-ökonomische Hintergründe berücksichtigen, die die Funktion der kommunalen Arbeitsdisziplinierung bestimmen. Unseres Erachtens war und ist die kommunale Arbeitsdisziplinierung immer auch ein Instrument zur Schaffung und Stabilisierung spezifischer Formationen der kapitalistischen Entwicklungsgeschichte, die von einer unterschiedlichen Gewichtung von Markt und Staat bei der Transformation von Nicht-LohnarbeiterInnen in LohnarbeiterInnen geprägt sind. Diese Arbeit muss daher die wesentlichen Bestandteile staats- und marktgesteuerter Arbeitsdisziplinierung mit einbeziehen, die nicht unter die kommunale Arbeitsdisziplinierung zu subsumieren sind. Um den funktionalen Charakter der kommunalen Arbeitsdisziplinierung und seine Kontinuität herausstellen zu können, halten wir einen historischen Rückblick auf die staatlichen und kommunalen Formen der Arbeitsdisziplinierung für unumgänglich. Dieser erfolgt im ersten Kapitel und soll zugleich auch die Analyse aktueller Formen und Entwicklungstendenzen ermöglichen. Der Betrachtungszeitraum erstreckt sich von den Vorformen der kommunalen Armenfürsorge im Mittelalter bis zur Arbeitsdisziplinierung im Nationalsozialismus.

Im zweiten Kapitel folgt die Darstellung der gesetzlichen und praktischen Ausprägung der „Hilfe zur Arbeit“ in der Bundesrepublik, wobei die gesetzlichen Rahmenbedingungen und die kommunale Praxis in zwei Abschnitte gegliedert werden.

Im letzten Kapitel werden die im Vorangegangenen beschriebenen gesetzlichen und praktischen Ausprägungen der „Hilfe zu Arbeit“ im Kontext der bundespolitischen Strategien analysiert.

2 Geschichte der kommunalen Armenfürsorge

Bereits in den mittelalterlichen Abhandlungen über die Armut wurde der Bedürftigkeitsstatus oftmals nur denjenigen Armen zuerkannt, welche entweder arbeitsunfähig waren oder trotz Arbeit über kein ausreichendes Einkommen verfügten (vgl. Sachße/Tennstedt 1998: 27ff.). Allerdings ist dieser Grundregel der Armenfürsorge durch Ausnahmen, z.B. für Bettelorden, und durch das Fehlen von Kontrollinstanzen kaum praktische Bedeutung zuzumessen. Die von der Armut betroffenen Personen wurden in der Praxis unabhängig von den Ursachen ihrer Armut als legitime Unterstützungsempfänger angesehen. Armut galt im Rahmen einer von Gott gegebenen Ordnung als natürliches Phänomen, das durch die Verpflichtung zur Nächstenliebe in die feudale Gesellschaft integriert wurde.

Die Versorgung der Bedürftigen verlief in beschränktem Umfang über die Institution des Spitals, jedoch weitaus häufiger durch Almosen. Die Beziehung zwischen dem Almosengeber und dem Bettler beruhte auf einer Art „Tausch“. Der Gebende konnte sich durch die Spende göttliche Abbitte für das Leben im Jenseits verschaffen, die Spende wurde im Gegenzug mit einem Gebet für den Almosengeber honoriert.

Im späten Mittelalter fand eine erste Erosion der feudalen Wirtschaftsordnung statt. Fernhandel und Ausbau der gewerblichen Produktion führten zur Verbreitung der ungesicherten Lohnarbeit (vgl. Sachße/Tennstedt 1986: 15). Auf die damit einhergehenden sozialen Risiken in bisher unbekanntem Ausmaß reagierten die Stadtverwaltungen mit einer zunehmenden Reglementierung des öffentlichen Lebens. Einige Städte begannen die Zuständigkeiten für das Almosenwesen von den kirchlichen Einrichtungen zu übernehmen und die traditionelle Fürsorgepraxis neu zu ordnen. Das Betteln wie auch das Almosengeben wurden eingeschränkt, blieben aber erlaubt. Die Reglementierung zielte vor allem auf eine Rationalisierung der Fürsorge, in deren Folge auswärtige und arbeitsunwillige Bettler ausgegrenzt wurden.

Erst im frühen 16. Jahrhundert fand eine grundsätzliche Umgestaltung der Armenfürsorge statt. Das Betteln wurde verboten und die Unterstützung der Armen kommunalisiert. Die Finanzierung der Hilfeleistungen erfolgte nun durch freiwillige Beiträge der Bürger und privater Stiftungen. Die Städte verschlossen sich gegenüber fremden Bettlern und erstellten für die einheimischen Armen, die nun durch eine Armenadministration registriert und kontrolliert wurden, Bedürftigkeitskriterien, die zwischen Arbeitsunfähigen und Arbeitsunwilligen unterschieden, wobei die Arbeitsunwilligen zur Arbeit angehalten werden sollten (vgl. Fischer 1982: 33). Für die Arbeitsunwilligen aber auch die Arbeitslosen wurden kommunale Beschäftigungsprogramme initiiert, deren Durchführung oftmals mit Einschüchterung und direktem Zwang verbunden war (vgl. Geremek 1986: 210ff.). Die Verhaltensnormen der bürgerlichen Schicht wurden nun auf die Unterschichten ausgedehnt und die Armut auf das persönliche Fehlverhalten der Armen zurückgeführt. Müßiggang, Trinken und Spielen wurden den Hilfeempfängern verboten und stattdessen Familienmoral, Sparsamkeit und Fleiß verlangt. Unterstützung fand die neue Haltung gegenüber den Armen durch die sich schnell verbreitende protestantische Lehre. Die frühbürgerliche Selbstdisziplin,

geprägt von den Erfordernissen der aufkeimenden Marktwirtschaft, schlug um in eine Fremddisziplinierung der dem Erwerbsstreben fernen Bevölkerungsteile. Dieser erste Schritt im „Prozeß der Sozialdisziplinierung der unteren Bevölkerungsschichten“ (Sachße/Tennstedt 1998: 38) musste in der Folgezeit jedoch einige Rückschritte hinnehmen. Das Bettelverbot wurde vor allem durch das weiterhin verbreitete private Almosengeben unterlaufen und die Städte konnten das Eindringen fremder Bettler oftmals nicht verhindern. Häufig kam es zudem zu Solidarisierungsaktionen mit den unterdrückten Bettlern: „Es kam zu Zusammenstößen und Unruhen; so wurden verhaftete Habenichtse aus den Händen der Büttel befreit, und Büttel wurden verprügelt“ (Geremek 1986: 211). Die Internalisierung dieser neuen frühbürgerlichen Sozialpolitik blieb zunächst noch weitestgehend auf die sie generierende Schicht beschränkt.

Ab dem 17. Jahrhundert begannen die absolutistischen Territorialstaaten Einfluss auf die Regelungshoheit der Armenfürsorge zu nehmen, jedoch blieben die Kommunen, basierend auf dem Heimatprinzip, weiterhin für die Ausführung und Verwaltung zuständig (vgl. Sachße/Tennstedt 1998: 130). Das staatliche Interesse bezog sich dabei auf die Arbeitskräftegewinnung und -disziplinierung im Rahmen der merkantilistischen Wirtschaftspolitik, die Produktionswachstum angesichts der fehlenden technischen Möglichkeiten durch vermehrten Arbeitskräfteeinsatz erreichen wollte. Der Merkantilismus sollte den Ausbau der staatlichen Apparate, insbesondere des Militärs, durch Förderung der Geldwirtschaft finanziell absichern (vgl. Kurz 2002). Im Rahmen der anvisierten umfassenden Arbeitskräftemobilisierung wurde Arbeit zur verpflichtenden Norm erhoben, die eine verstärkte Verurteilung und Verfolgung von Bettlei und Arbeitsverweigerung nach sich zog.

Die Struktur der Armenfürsorge, wie sie sich in den Reformen der Neuzeit entwickelte, blieb auch im Absolutismus weiter bestehen. Die staatliche Einflussnahme führte zu einer Verstärkung der bürokratischen und repressiven Elemente in der Fürsorge (vgl. Sachße/Tennstedt 1998). Betteln sollte durch verschärfte Kontrollen und härtere Strafen effektiver bekämpft werden. Weiterhin wurde die Bettelbekämpfung aber durch das Almosengeben trotz Verbots sowie durch die mangelnde Bereitschaft der Beamtschaft zur effektiven Umsetzung der Anordnungen oftmals unterlaufen. Auch in dieser Epoche wurde von Gefangenenerfreierungen und anderen Formen des Widerstandes aus der Bevölkerung berichtet (vgl. Geremek 1986: 282; Sachße/Tennstedt: 1998: 131).

Während die kommunale Armenfürsorge die staatliche Arbeitskräftemobilisierung eher passiv absicherte, wurde mit der Errichtung von staatlichen und städtischen Zucht- und Arbeitshäusern eine neue Form der aktiven Arbeitserziehung eingeführt. Die ersten dieser Einrichtungen wurden zwar schon im 16. Jahrhundert vor allem in England und den Niederlanden geschaffen, aber erst im Absolutismus fand ihre gesamteuropäische Verbreitung statt (vgl. Geremek 1986: 268ff.). In ihnen wurden als arbeitsunwillig und undiszipliniert geltende Randgruppen der Gesellschaft untergebracht (Sachße/Tennstedt 1998: 115). Die Arbeits- und Zuchtanstalten standen in der Tradition älterer stationärer Armeneinrichtungen, wie der Hospitäler und Armen-

häuser. Neben der dauerhaften Versorgung stand hier aber vorrangig das Ziel der „Besserung durch Arbeit“ (Geremek 1986: 274) der arbeitsfähigen Insassen im Vordergrund. Der Alltag in diesen Anstalten war geprägt von mangelhafter Ernährung und Hygiene sowie überlangen Arbeitszeiten, die mit Hilfe strengster Disziplin unter Androhung körperlicher Strafen sichergestellt wurden. Diese Zustände führten zu einer sehr hohen Sterblichkeitsrate von jährlich 10% und mehr (vgl. Sachße/Tennstedt 1998: 118f.).

Die Zucht- und Arbeitshäuser dienten direkt der merkantilen Wirtschaftsförderung, indem sie als ökonomische Großbetriebe genutzt wurden. Dazu wurden sie oftmals an Privatunternehmer verpachtet: „Im Bereich der Textilproduktion waren die Zwangsanstalten und die neu entstehenden manufakturellen Großbetriebe häufig untrennbar verzahnt: Nirgends war die für einen Großbetrieb erforderliche Zahl von Arbeitern zur damaligen Zeit leichter zu beschaffen als in den Zwangsanstalten“. (Sachße/Tennstedt 1986: 20) Dies lag vor allem daran, dass trotz der relativ großen Armutspopulation kaum Menschen für die Arbeit in den Manufakturen zu gewinnen waren (vgl. Eisenberg 1999: 46).

Auch auf kommunaler Ebene wurden gegen Ende des 18. Jahrhunderts die Bemühungen um die Arbeitsaufnahme von Hilfsempfängern durch Vergabe von Heimarbeiten verstärkt. Der Wert der Zwangsarbeit innerhalb wie außerhalb der Arbeitshäuser lag weniger in ihrer unmittelbaren Wirtschaftlichkeit (viele Anstalten blieben von öffentlichen Mitteln abhängig, vgl. Geremek 1986: 280), als vielmehr in der direkten und vermittelt über ihre abschreckende Wirkung indirekten disziplinierenden Wirkung für die Aufnahme von Lohnarbeit.

Die von den absolutistischen Regimes zum Zwecke der Arbeitskräfte- und Soldatengewinnung expansiv betriebene Geburtenförderung führte seit der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts zu einem verstärkten Bevölkerungswachstum bei gleichzeitiger Stagnation des noch stark feudalistisch geprägten Wirtschaftssystems (vgl. Kurz 2002: 165). Daraus resultierte eine Massenarmut, die die staatliche Arbeitsverpflichtung aus Mangel an Arbeitsstellen weitgehend wirkungslos werden ließ (vgl. Sachße/Tennstedt 1998: 15). Die repressive Arbeitserziehung in Form von Arbeitshäusern und Bettlerverfolgung blieb zwar erhalten, verlor aber durch den zunehmenden ökonomischen Druck an Bedeutung.

Der zeitgenössische liberale Theoretiker Malthus betonte, dass es sich bei der Massenarmut um eine Art natürliches Phänomen handle (vgl. Kurz 2002: 169), warnte aber auch vor der Gefahr, die von den Armen ausgehe. Diese Einschätzung wurde vom Bürgertum weitgehend geteilt: „Das ungeheure Ausmaß des Elends erschien nicht nur als ein hinzunehmendes notwendiges Übel [...], sondern auch als Gefahr für die öffentliche Ordnung und als Hindernis für das richtige Funktionieren des gesellschaftlichen Systems“ (Geremek 1986: 288). Dementsprechend wurden die Vorkehrungen zum Schutze der bürgerlichen Sicherheit verstärkt, „auch in ‚normalen‘ Zeiten [Friedenszeiten, Anm. d. A.] sollte der Ausbau der tatsächlichen wie symbolischen Präsenz physischer Gewalt ‚dem Pöbel militärisch imponieren‘, Stadt und Land wurden mit stationären Polizeiposten und Garnisonen überzogen“ (Sachße/Tennstedt

1986: 27). Gleichzeitig bestand die Hoffnung des liberalen Bürgertums darin, die Krise entsprechend dem „Sayschen Gesetz“ überwinden zu können. Demnach würde unter den Bedingungen eines unregulierten Marktes jedes Angebot seine Nachfrage finden. Die arbeitsfähigen Armen sollten den Preis ihrer Arbeitskraft so weit senken, bis sich eine entsprechende Nachfrage dafür fände (vgl. Kurz 2002: 221).

Die liberale Wirtschafts- und Sozialpolitik hatte so vor allem die Aufgabe, die ökonomischen Rahmenbedingungen für den freien Ausgleich von Angebot und Nachfrage zu schaffen. Die notwendige Mobilität der potentiellen Arbeitskräfte wurde durch die Reform der Armenfürsorge geschaffen (vgl. Tennstedt 1981: 42). In Preußen wurde 1842 das Heimatprinzip der Armenfürsorge, in dem der Geburtsort für die Armenfürsorge zuständig war, durch den Unterstützungswohnsitz, der durch Wohnaufenthalt zu erwerben war, ersetzt (vgl. Sachße/Tennstedt 1998: 199ff.). In den 30er und 40er Jahren des 19. Jahrhunderts wurden mit der Umsetzung großangelegter, staatlicher Infrastrukturprojekte neue Beschäftigungsmöglichkeiten für einen Teil der Armenpopulation geschaffen. Auch die Kommunen nutzten den Ausbau ihrer Infrastruktur zur Beschäftigung der arbeitsfähigen Fürsorgeempfänger in sogenannten Notstandsarbeiten.

Erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts konnte die expandierende Industrie einem wachsenden Anteil der Armen Arbeitsstellen bieten. Allerdings lagen die Arbeitslöhne in den neuen Industrien oftmals unter dem Bedarfssatz, so dass sie in Konkurrenz zu den Hilfsleistungen der kommunalen Fürsorge geraten konnten. Daraufhin wurde die ohnehin nur das physische Existenzminimum sichernde Armenunterstützung weiter gesenkt und Antragsteller mussten sich zur Überprüfung der Arbeitsfähigkeit ärztlichen Untersuchungen unterziehen. Ergänzt wurden diese Maßnahmen durch die rechtliche Diskriminierung der Unterstützungsempfänger, zum Beispiel durch Aberkennung des Wahlrechts, der Privatsphäre, durch Ausschluss von Vergnügungsorten und Genussmitteln und durch eine intensiverte Kontrolle. Diese wurde vor allem mit Hilfe des Elberfelder Systems sichergestellt, das ausgehend von der Stadt Elberfeld Mitte des 19. Jahrhunderts zum Vorbild für viele Städte wurde. Ehrenamtliche Helfer aus dem Bürgertum sollten durch eine intensive, individuelle Betreuung und Kontrolle das Verhalten der städtischen Fürsorgeempfänger entsprechend den bürgerlichen Vorstellungen beeinflussen, wobei die Arbeitsaufnahme im Vordergrund stand.

Parallel zur verstärkten Diskriminierung und Kontrolle der nicht-arbeitenden Armen, entstand eine neue Form der sozialen Sicherung für die wachsende Zahl der arbeitenden Armen, der Proletarier, die Sozialversicherung. Die Politik reagierte damit auf die veränderte Armutsproblematik, nach der nicht mehr nach bürgerlicher Einschätzung unmoralische Ursachen, „unter die man damals Trunksucht, Arbeitsscheu, Verlassen seitens des Ernährers, Strafverbüßung seitens des Ernährers und Verwahrlosung subsumierte“ (Sachße/Tennstedt 1998: 260), die Armut bedingten, als vielmehr die kaum die Existenz sichernden Löhne und die durch Arbeitsunfälle, Krankheit und Alter entstehende Arbeitsunfähigkeit. Diese „systembedingte Armut“ konnte daher nicht mehr mit dem Verweis auf scheinbar individuelle Ursachen legiti-

miert werden und führte mit zur Abspaltung der Arbeiterpolitik von der Armenpolitik, die unter anderem darauf abzielte, „die Lohnarbeiterexistenz so zu sichern, daß ein Absinken der Arbeiterbevölkerung in die Armenbevölkerung (also eine Reversibilität der aktiven Proletarisierung) generell nicht mehr stattfinden konnte“ (ebd.: 262). Die Sozialversicherung sicherte zwar nicht die notwendigen Bedürfnisse, da sie ja nur einen Teil des vorangegangenen Lohnes ausglich, wirkte aber zumindest „statussichernd“, indem sie zur Unterscheidung gegenüber den Fürsorgeempfängern beitrug.

Im Ersten Weltkrieg begann eine Entwicklung, die auf eine allmähliche Ausdifferenzierung der Erwerbslosen aus dem System der Armenfürsorge hinauslief und schließlich in der Gründung der Arbeitslosenversicherung 1927 mündete. Damit wurde ein gewisses Maß an Statussicherung, wenn auch nur zeitlich und finanziell begrenzt, auch für das Risiko der Arbeitslosigkeit geschaffen (vgl. Sachße/Tennstedt 1988: 94ff.).

Der Bezug von Arbeitslosenunterstützung war für Empfänger der Krisenunterstützung, die der heutigen Arbeitslosenhilfe entspricht, sowie Arbeitslosenunterstützungsempfänger unter 21 Jahren mit der Überprüfung der Arbeitsbereitschaft durch die Verpflichtung zu öffentlichen Arbeiten verbunden. Diese galten als Gegenleistung zur Unterstützung und erfolgten deshalb ohne Bezahlung und arbeitsrechtlichen Schutz. Tatsächlich konnte aber diese Verpflichtung aus Kostengründen nicht systematisch umgesetzt werden (vgl. Sachße/Tennstedt 1992: 71) .

Auch auf kommunaler Ebene wurden weiterhin Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für die Fürsorgeempfänger initiiert. Hier wurde ebenfalls zwischen der sogenannten Fürsorgearbeit als reiner Arbeitsbeschaffungsmaßnahme mit privatrechtlichem Arbeitsverhältnis und der sogenannten Pflichtarbeit als Gegenleistung ohne arbeitsrechtlichen Schutz unterschieden. Letztere wurde im Sinne der Arbeitserziehung aber auch zur Abschreckung 'unwürdiger' Antragsteller eingesetzt und daher besonders in den wirtschaftlichen Krisenjahren massiv ausgeweitet. Sowohl die kommunale als auch die an die Arbeitslosenversicherung gebundene Pflichtarbeit sahen in ihren Verordnungen den Entzug der Unterstützung bei Arbeitsverweigerung und „Sabotage“ vor (vgl. Grote 2000: 9).

Die Nationalsozialisten veranlassten nach ihrer Machtübernahme im Rahmen der nationalen „Arbeitsschlacht“ ein umfassendes staatliches Arbeitsprogramm, wovon auch die kommunale Arbeitsbeschaffung durch finanzielle Beteiligung der Reichsregierung profitierte (vgl. Sachße/Tennstedt 1992: 73). Nach einer starken Ausweitung der kommunalen Arbeiten bis 1934 sank die Zahl der beschäftigten Pflicht- und Fürsorgearbeiter mit dem Rückgang der Arbeitslosigkeit (vgl. ebd.). Die umfassende Mobilisierung der Arbeitskräfte galt vor allem der Aufrüstung und direkt oder indirekt, etwa beim Autobahnbau, der Kriegsvorbereitung (vgl. Kurz 2002: 582). Die nationalsozialistische Herrschaft brachte zudem einen neuerlichen Aufschwung der staatlichen, repressiven Arbeitserziehung. Bereits in der Weimarer Republik wurde die „Bewahrung“ Arbeitsunwilliger (Bettler, Prostituierte, Landstreicher, Obdachlose), bei denen die Arbeitserziehung gescheitert war, von mehreren Parteien gefordert (vgl.

Schneider 1999). Durch die Internierung sollten sowohl der Internierte als auch die Öffentlichkeit ‚geschützt‘ werden .

Nach der Machtübergabe an die Nationalsozialisten wurde ein den anvisierten Personenkreis umfassendes Zwangssterilisierungsgesetz eingeführt (vgl. Sachße/Tennstedt 1992: 263ff.). Unter Einbeziehung der neu entstandenen Konzentrationslager begannen einige Kommunen auch ohne eine rechtliche Grundlage die Bewahrung umzusetzen. Die Frage der Bewahrung von „Asozialen“ als Aufgabe der Fürsorge verlagerte sich in der Folgezeit immer mehr zu einer Frage der Gefahrenabwehr und wurde dem Kompetenzbereich von Polizei und SS zugeordnet. Der „Asoziale“ stand, unter den Bedingungen der totalen Arbeitsmobilisierung, im Gegensatz zur polizeilichen Aufgabenstellung einer „befehlsmäßigen und zwangsweisen Gewährleistung der Gemeinschaftsordnung“ (ebd.: 266), so dass dessen Verwahrung mit der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung gerechtfertigt wurde. Mit dieser Begründung wurde 1937 die Rechtsgrundlage für die Verhaftung der Arbeitsunwilligen geschaffen, wobei der Tatbestand im „asozialen Verhalten“ gründete. Dies ermöglichte der Polizei, Einweisungen in die Konzentrationslager zu vollstrecken, in denen die „Asozialen“ bis Kriegsbeginn die zahlenmäßig größte Häftlingskategorie stellten.

3 Intention und Praxis der „Hilfe zur Arbeit“ im Rahmen der Sozialhilfe

Die Belohnungselemente der Arbeitsdisziplinierung, deren Wurzeln wie weiter oben beschrieben in die Zeit der Bismarckschen Sozialgesetzgebung zurückreichen, konnten unter den Bedingungen des fordistischen Booms im Rahmen der „sozialen Marktwirtschaft“ stark ausgebaut werden. Das Normalarbeitsverhältnis des Fordismus wird mit Hilfe der Sozialversicherung gegen die kalkulierbaren Risiken des Arbeitslebens gesichert. Die zentrale Stellung der Arbeit wird dabei durch die Beitragsfinanzierung und das ihr entsprechende Äquivalenzprinzip gewährleistet. Die Höhe und in einigen Fällen auch die Dauer der Leistungen, wie Arbeitslosengeld und -hilfe, Krankengeld, sowie Erwerbsminderungs- und Altersrente, sind abhängig von den auf das Arbeitsentgelt bezogenen Beiträgen und somit letztlich von der Erwerbstätigkeit (vgl. Adamy/Steffen 1998: 12). Der Zusammenhang von Erwerbstätigkeit und Leistungsanrechten wird zudem durch das Kausalprinzip gesichert, indem zum Beispiel Arbeitsunfälle andere Leistungen nach sich ziehen können als ein Freizeitunfall. Die zentrale Stellung der Lohnarbeit beschränkt sich somit nicht nur auf die Zeit der Erwerbstätigkeit, sondern strukturiert zudem die Phasen der Nicht-Erwerbstätigkeit: „Damit lebt das freie und gleiche Arbeitssubjekt als Sozialversicherungssubjekt auch dort noch fort, wo die Arbeit bei den arbeitgesellschaftlich Eingepaßten vorübergehend oder dauerhaft aufgehört hat, das Alltagsleben zu strukturieren“ (Massip/Lohoff 1999: 136).

Zumindest in der Zeit des fordistischen Wirtschafts- und Beschäftigungswachstums konnte somit die Fortsetzung der Fürsorge, die Sozialhilfe, von ihrer traditionellen Aufgabe als Basisinstitution der Arbeitsdisziplinierung erheblich entlastet werden.

Trotz der historischen Nachrangigkeit, die die Sozialhilfe im Sozialstaat der wirtschaftlich prosperierenden Bundesrepublik einnahm, blieben bei der Ausgestaltung des Bundessozialhilfegesetzes 1961 die in der Vergangenheit entwickelten Grundprinzipien der Fürsorge maßgebend. Mit dem Grundsatz der Subsidiarität, nach dem nicht nur die Reproduktion durch die eigene Arbeitskraft, sondern auch der Rückgriff auf unterhaltspflichtige Angehörige und Vermögen Vorrang vor dem Hilfebezug hat (vgl. Adamy/Steffen 1998: 15), blieb auch die Bedürftigkeitsprüfung Teil der Sozialhilfe. Dieser Begriff wird zwar nicht im Bundessozialhilfegesetz verwendet, wie Tjaden-Steinhauer betont, er verweist allerdings auf die Analogien zu den Praktiken des Elberfelder Systems (vgl. Tjaden-Steinhauer 1985: 150). So zum Beispiel die in §25 BSHG gerechtfertigte Kontrolle „unwirtschaftlichen Verhaltens“ des Hilfeempfängers durch Hausbesuche. Weitere Vergleiche lassen sich mit der Bestimmung §61 SGB I, wonach Hilfeempfänger zu mündlichen Erörterungen persönlich im Amt zu erscheinen haben und §60 SGB I herstellen, der die Zustimmung des Sozialhilfeempfängers zur Erteilung erforderlicher Auskünfte durch Dritte im Rahmen des Mitwirkungsgebots verlangt. Diese Bestimmungen werden durch den Individualisierungsgrundsatz gerechtfertigt, nach dem „Art, Form und Maß der Sozialhilfe [...] nach den Besonderheiten des Einzelfalles, vor allem nach der Person des Hilfeempfän-

gers, der Art seines Bedarfs und den örtlichen Verhältnissen“ (§3.1 BSHG) auszurichten ist (vgl. Adamy/Steffen 1998: 15). Bei der Bedarfsberechnung des Sozialhilfeempfängers spielt diese Regelung in der Praxis jedoch keine besondere Rolle, da die Regelsätze wie auch viele Einmalzahlungen pauschal ausgezahlt werden. Hier scheint eher der Kontrollaspekt, der seit dem späten Mittelalter ein zentraler Bestandteil der Armenfürsorge ist, eine wichtige Rolle zu spielen.

Die Vorrangstellung des Arbeitsmarktes als kapitalistische Institution der Reproduktion wird im Lohnabstandsgebot des BSHG betont. Denn obwohl die Höhe der Sozialhilfe sich nach dem Bedarf der Empfänger zu richten habe, soll der Abstand zu unteren Lohngruppen gewährleistet werden (vgl. ebd.: 34). Dadurch soll die Attraktivität der Erwerbsarbeit gegenüber dem Sozialhilfebezug erhalten bleiben. Hier lassen sich wiederum Parallelen zur Praxis der Armenfürsorge in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts feststellen.

Auch die direkte Arbeitserziehung durch Verpflichtung zur kommunalen Arbeit („Hilfe zur Arbeit“) ist von Anfang an Bestandteil des BSHG gewesen. Die gesetzliche Aufgabe der Sozialhilfe, „dem Empfänger der Hilfe die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht“ (ebd.: 14), wie es das Bundessozialhilfegesetz formuliert, ist grundsätzlich an die Forderung gebunden „seine Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhaltes für sich und seine unterhaltsberechtigten Angehörigen einzusetzen“ (§18.1 BSHG). Daher besteht weiterhin die Hauptaufgabe der Fürsorgeträger darin, alle Leistungen so einzusetzen, dass der Hilfeempfänger befähigt wird, unabhängig von der Sozialhilfe zu leben. Diese Bemühungen werden durch die Drohung unterstützt, bei Arbeitsverweigerung und „unwirtschaftlichem Verhalten“, wie es in §25.2 BSHG heißt, die „Hilfe bis auf das zum Lebensunterhalt unerlässliche“ einzuschränken (§25.2 BSHG). Eine weitere Sanktionsandrohung ist durch die Möglichkeit zur Einweisung in eine „Arbeitseinrichtung“ gegeben, deren Ziel es ist, „daß der Untergebrachte sich möglichst rasch bereit findet, außerhalb der Anstalt wieder den Lebensunterhalt für sich und seine Angehörigen durch Arbeit zu verdienen“ (BT-Drs.3/1799,43, zitiert nach Brütt 2001: 274), wie es in der Begründung der damaligen Bundesregierung zu diesem Gesetz heißt.

Trotz dieser harten Sanktionsmöglichkeiten ist die ursprüngliche Fassung der „HzA“ im Bundessozialhilfegesetz im Vergleich zu den historischen Vorläufern eher durch eine Rücknahme der repressiven Elemente der Arbeitserziehung geprägt (vgl. Masip/Lohoff 1999: 138f.). Kennzeichnend ist hier eher der pädagogische als der strafende Aspekt. Dies ist zu einem großen Teil auf die ökonomisch-sozialen Rahmenbedingungen zurückzuführen. Neben dem weiter oben beschriebenen Ausbau der sozialen Sicherung ist die niedrige Arbeitslosigkeit zu nennen, die bei Inkraftsetzung des Gesetzes bei nur 0,7 Prozent lag, so dass die Einzelfallhilfe in den Vordergrund treten konnte. Hinzu kam die Erfahrung des nationalsozialistischen Arbeitszwangs, die sogar zu einem Verbot der Zwangsarbeit nach Artikel 12 (Freiheit der Berufswahl) im Grundgesetz führte. In Folge der 68er Proteste wurden die „Arbeitseinrichtungen“ geschlossen und der entsprechende Artikel im BSHG 1974 gestrichen.

Nach der ursprünglichen Intention des Bundessozialhilfegesetzes soll für Hilfeempfänger, bei denen eine Vermittlung in den Arbeitsmarkt zunächst nicht gelingt, aber grundsätzlich Arbeitsbereitschaft besteht, ein Ersatz für die normale Arbeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt in verschiedenen Abstufungen geschaffen werden. Hierbei handelt es sich zunächst um ein privatrechtliches Arbeitsverhältnis nach §19.1, für welches eine tarifliche beziehungsweise ortsübliche Entlohnung vorgesehen ist und dessen Arbeitsgebiet nicht gemeinnützige und nicht zusätzliche Arbeit umfasst. Als zweite Stufe ist ein privatrechtliches Arbeitsverhältnis nach §19.2 Satz 1, 1. Alternative vorgesehen. In Unterschied zum vorangegangenen Arbeitsverhältnis beschränkt sich dieses auf sogenannte Gemeinschaftsarbeiten, das heißt den Bereich der gemeinnützigen und zusätzlichen Arbeit. Erst als letzte Möglichkeit ist nach dem BSHG ein Arbeitsverhältnis nach §19.3 Satz 1, 2. Alternative vorgesehen. Allerdings handelt es sich hier um ein öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis, das heißt nicht um ein privatrechtliches Arbeitsverhältnis auf der Grundlage eines Arbeitsvertrags. Damit verbunden ist der Verzicht auf die Bestimmungen des Arbeitsrechts, sowie auf die mit einem sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnis verbundenen Ansprüche. Die Entlohnung besteht aus dem vorherigen Sozialhilfesatz und einer sogenannten Mehraufwandsentschädigung von 1,50 Euro die Stunde. Zur Prüfung der Arbeitsbereitschaft beziehungsweise zur Arbeitsgewöhnung sind Arbeiten nach §20 BSHG vorgesehen. Diese entsprechen nach Entlohnung und Status den Arbeiten nach §19.2 Satz 1, 2. Alternative. Es kann also grob zwischen den befristeten, aber privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen nach §19.1, sowie §19.2, 1. Alternative einerseits und den letztgenannten Arbeitsverhältnissen, bei denen „kollektiv- oder individualrechtliche Normen des Arbeitsrechts keine Geltung haben“ (Adamy/Steffen 1998: 46), unterschieden werden.

Mit dem Ende der fordistischen Prosperität und der in dessen Folge steigenden Arbeitslosigkeit in den 1980er und 1990er Jahren sind nicht mehr nur die „arbeitsunwilligen“ Randgruppen auf die Sozialhilfe angewiesen, sondern auch immer mehr Arbeitslose. Diese Entwicklung ist vor allem auf die mangelhafte Absicherung durch die Arbeitslosenversicherung zurückzuführen. So haben fehlende Anwartschaftszeiten und andere Formen der Nichterfüllung von Zugangsvoraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe, die vor allem aus der wachsenden Zahl atypischer Beschäftigungsverhältnisse resultieren, häufig Sozialhilfebedürftigkeit zur Folge. Oftmals sind zudem besonders Langzeitarbeitslose betroffen, deren Zahl an der Gesamtheit der Arbeitslosen in den letzten beiden Jahrzehnten überproportional angewachsen ist (vgl. Loose 2002: 165f.). Bei ohnehin niedrigen Leistungsbezügen wird die Wahrscheinlichkeit der Sozialhilfebedürftigkeit dieser Gruppe durch eine jährliche Kürzung der Arbeitslosenhilfe erhöht. Die steigenden Zahlen der Sozialhilfeempfänger stehen daher im direkten Zusammenhang mit der wachsenden Arbeitslosigkeit. 1995 lag der Anteil der Sozialhilfeempfänger, bei denen der Hauptgrund für den Hilfebezug auf Arbeitslosigkeit zurückzuführen ist, bei 30% (vgl. Böckmann-Schewe/Röhrig 1997: 11). Die Politik reagierte auf diese Entwicklung vor allem mit einer repressiveren Handhabung der „Hilfe zur Arbeit“, die sich in zahlreichen Rechtsänderungen widerspiegelt (vgl. Adamy/Steffen 1998; Brütt 2001). Schon 1982

wurde im 2. Haushaltsstrukturgesetz ausdrücklich betont, dass die Zumutbarkeitsanforderungen für Sozialhilfeempfänger für die Aufnahme einer Arbeit auf dem ersten Arbeitsmarkt wesentlich weiter gefasst sind, als dies im Arbeitsförderungsgesetz (AFG) der Fall war. Damit wurde eindeutig festgehalten, dass ein Qualifikations- oder Arbeitsschutz für Hilfeempfänger nicht besteht. Unzumutbar sind für arbeitsfähige Hilfeempfänger letztlich nur noch Tätigkeiten, „bei denen die Erziehung eines Kindes gefährdet ist oder die notwendige Pflege von Angehörigen der Ausübung einer Berufstätigkeit entgegensteht“ (Adamy/Steffen 1998: 99). Anfang der 1990er Jahre kam es zu weiteren Verschärfungen. Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) 1993 werden die Kommunen aufgefordert, junge arbeitslose Hilfeempfänger zu Arbeiten nach §19 und §20 des Bundessozialhilfegesetzes zu verpflichten. Bis dahin lag der Schwerpunkt eher in der Beschaffung einer Arbeitsstelle auf dem ersten Arbeitsmarkt. Diese Aufforderung zur verpflichtenden Arbeit wird im 1994 beschlossenen zweiten Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (2. SKWPG) auf alle arbeitslosen Empfänger ausgedehnt.

Komplementär zur Erweiterung beziehungsweise näheren Bestimmung der als zumutbar geltenden Arbeiten und der Aufforderung zur Ausweitung der Arbeitsdisziplinierung mit Hilfe von Arbeitsgelegenheiten wurden die Sanktionsmechanismen der „Hilfe zur Arbeit“ ausgebaut. Durch das FKPG von 1993 wurde die Streichung der Sozialhilfe bei Arbeitsverweigerung auf das zum Lebensunterhalt unerlässliche von einer „kann“ zu einer „soll“ Bestimmung. Seit 1996 muss allen Sozialhilfeempfängern, die eine Arbeit oder Arbeitsgelegenheit verweigern, die Hilfe um mindestens 25% des entsprechenden Regelsatzes gekürzt werden. Weitergehende Streichungen können nach Belieben des Trägers vollzogen werden. Im selben Jahr wurde zudem die Gewährung von Lohnzuschüssen bis zu 6 Monaten bei Aufnahme einer Arbeitsstelle auf dem ersten Arbeitsmarkt eingeführt. Auch hierbei ist eine Verweigerung mit den erwähnten Kürzungen verbunden. Eine Kündigung dieser Stelle nach Ablauf der Zuschusszeit aufgrund des geminderten Arbeitsentgeltes zieht eine 12-wöchige Kürzung der Sozialhilfe auf das zum Lebensunterhalt unerlässliche nach sich. Die Einschränkung der Sozialhilfe auf das Unerlässliche gilt auch für diejenigen, welche vom Bezug der Lohnersatzleistungen des Arbeitsamtes aufgrund einer Sperrzeit ausgeschlossen wurden und nun auf die Hilfen der Sozialämter angewiesen sind. Grundsätzlich kann die Sozialhilfe bei Verweigerung von Arbeit und Arbeitsgelegenheiten auch ganz gestrichen werden. Da es sich aber nach dem Gesetz nicht um eine Sanktionsmaßnahme, sondern um eine „pädagogische Motivationshilfe“ (vgl. Masip/Lohoff 1999: 150) handelt, muss dem Betroffenen nach einem Jahr wieder der Regelsatz seines Sozialhilfebedarfs ausbezahlt werden.

Neben der Ausweitung der Zumutbarkeitskriterien und Sanktionsmechanismen hat der Gesetzgeber auch die Einsatzmöglichkeiten der „Hilfe zur Arbeit“ stark ausgeweitet: Zum einen dadurch, dass die Beschränkung auf zusätzliche Arbeit, die gerade die Expansion der kostengünstigen und ungeschützten Mehraufwandvariante hemmte, aufgehoben wurde. So können seit Inkrafttreten des FKPG 1993 die Kom-

munen im Einzelfall von der Zusätzlichkeit des Arbeitseinsatzes ausdrücklich abweichen (§19.2 BSHG). Zum anderen wurde die notwendige Befristung der Arbeitsgelegenheiten durch eine „in der Regel“-Bestimmung aufgehoben (vgl. ebd.: 149). Weiterhin wird die Ausweitung durch die Ergänzung des §19.1 BSHG „Zur Schaffung von Arbeitsgelegenheiten können auch Kosten übernommen werden“ begünstigt. Dies bedeutet, dass die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten durch zum Beispiel gemeinnützige Vereine von den Kommunen finanziell unterstützt werden kann, dagegen wurde bisher nur die Entgeltung der Arbeiten übernommen.

Durch die erwähnten Gesetzesänderungen tritt das pädagogische Moment der Arbeitserziehung wieder zunehmend in den Hintergrund. Das System der Sozialhilfe gewinnt durch verschärfte Sanktionen und die gesetzliche Ausweitung der Pflichtarbeit verstärkt seine offen repressive Seite zurück.

3.1 Die kommunale Praxis der „Hilfe zur Arbeit“

Die Realität der kommunalen „Hilfe zur Arbeit“ unterscheidet sich in mehrfacher Hinsicht sowohl von der ursprünglichen Intention des Bundessozialhilfegesetzes als auch von der Intention der Gesetzesänderungen der letzten beiden Jahrzehnte. Dies ist zum einen auf das Interesse an Kostenentlastungen und zum anderen auf die jüngsten Bemühungen der Kommunen, eine Art kommunaler Arbeitsmarktpolitik zu institutionalisieren, zurückzuführen.

Die Kostenentlastung steht vor allem beim Einsatz der öffentlich-rechtlichen Beschäftigungsverhältnisse im Vordergrund. So griffen die Kommunen bei der ersten verstärkten Ausweitung der „Hilfe zur Arbeit“ Anfang der 1980er Jahre gerade auf diese Arbeitsverhältnisse zurück, von denen sie sich eine abschreckende Wirkung erhofften, wie eine Studie ermittelte (vgl. Massip/Lohoff 1999: 142). Diese Funktion spielt bis heute eine große Rolle bei der Anwendung der öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse. Die Intention des BSHG, die Arbeitsmöglichkeiten nach den weiter oben erwähnten Abstufungen vorzunehmen, wird dagegen weitgehend ignoriert (vgl. Adamy/Steffen 1998: 50). Die Ausweitung der öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse wurde zudem durch die oben beschriebene Gesetzesänderung unterstützt, nach der von der „Zusätzlichkeit“ der Arbeitsgelegenheiten im Einzelfall abgesehen werden kann. Diese Regelung verhinderte noch in den 1980er Jahren die flächendeckende Anwendung dieser Art von Arbeit. Die Kostenentlastung wird somit gegenüber der pädagogischen Aufgabenstellung, der individuellen Arbeitserziehung, in den Vordergrund gestellt. „Es wird geschätzt, daß ca. 1/4 der Sozialhilfebezieher die erzwungenen Arbeiten ablehnen werden oder bereits im Vorfeld ganz auf einen Sozialhilfeantrag verzichten“ (Sommerfeld o.A.: 6). Die Maßnahmen werden in diesem Zusammenhang als eine Art „zweite Bedarfsprüfung“ (Brütt 2001: 273) eingesetzt.

Ein ähnlich fiskalisches Interesse wird bei der Ausweitung der privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse seit Mitte der 1980er Jahre verfolgt (vgl. ebd.). Da diese sozial-

versicherungspflichtig sind, haben die Betroffenen nach einem Jahr regulärer Arbeit wieder Anspruch auf Arbeitslosengeld (vgl. Schulze-Böing 2002: 162). Viele Arbeitsmaßnahmen sind daher im Hinblick auf diesen Zeitraum angelegt (vgl. Adamy/ Steffen 1998: 103). Nach Angaben des Städtetages von April 2000 laufen 63% aller „HzA“ Maßnahmen länger als ein Jahr (vgl. Deutscher Städtetag 2000), dadurch ist die Kommune zumindest für einige Zeit von den Kosten entlastet: „Mehr und mehr setzt sich die Erkenntnis durch, daß sich die Entgeltvariante der „Hilfe zur Arbeit“ für die Kommunen wie auch gesamtwirtschaftlich bezahlt macht“ (Adamy/Steffen 1998: 103). In gewisser Weise revanchieren sich die Kommunen damit für die Lastenverschiebung von Seiten der Arbeitslosenpolitik, die durch Leistungseinschnitte im Arbeitsförderungsrecht ihrerseits die Finanzhaushalte der Kommunen belastet.

Adamy/Steffen weisen darauf hin, dass durch Ausweitung dieser Arbeitsgelegenheiten aus finanziellem Interesse die eigentlich intendierte Verstärkung der Arbeitsfähigkeit vielfach unterlaufen werde. So empfinden viele „HzA“-Beschäftigte mit beruflicher Qualifikation ihre Tätigkeit als einen sozialen Abstieg. Dies gilt insbesondere für die steigende Zahl der Höherqualifizierten unter den MaßnahmeteilnehmerInnen. Andererseits sind schwächere Arbeitskräfte durch die Ausübung einer Vollzeitstelle vielfach überfordert (vgl. ebd.: 104).

Angesichts der stetig steigenden Zahl von kommunalen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen erhöht sich zudem die Gefahr, dass reguläre Arbeitsplätze durch die in der „HzA“ Arbeitenden ersetzt werden. Diese Möglichkeit bietet sich angesichts der schwierigen finanziellen Situation der Kommunen vor allem bei den kostengünstigen öffentlich-rechtlichen Beschäftigungsverhältnissen an, allerdings werden auch die Arbeiten nach der privatrechtlichen Variante der „Hilfe zur Arbeit“ in der Praxis mit einem Tarif entlohnt, der oft unter vergleichbaren Tarifen in normalen Arbeitsverhältnissen liegt. Ein Beispiel für die Substitution regulärer Arbeit durch in „HzA“ Arbeitende liefert Rein (2000) für die Stadt Darmstadt: „Dort deckte 1999 die ‚Fraktion für eine offene Stadt‘ auf, dass im Bereich Grünflächenerhaltung des Gartenamtes in den vergangenen drei Jahren zehn tariflich regulär bezahlte Arbeitsplätze (nach dem Stellenplan der Stadt), nicht mehr zur Besetzung gelangten und z.B. in den städtischen Parkanlagen die anfallenden Arbeiten von zur gemeinnützigen Arbeit verpflichteten Sozialhilfebeziehern erledigt wurden“ (ebd.: 3). Von dieser Entwicklung sind sowohl die Beschäftigten im öffentlichen Dienst als auch die von kommunalen Aufträgen abhängigen Unternehmen betroffen.

Neben dem beschriebenen Sparinteresse bemühen sich viele Kommunen in den letzten Jahren verstärkt darum, mittels des „HzA“-Instrumentariums eine Art kommunale Arbeitsmarktpolitik zu betreiben. Der Ursprung dieser Bemühungen scheint in der Erfolglosigkeit der Arbeitsämter beziehungsweise in der erfolglosen Arbeitsmarktpolitik der letzten beiden Jahrzehnte zu liegen. Gefördert wird dies durch Gesetze und Gesetzesänderungen, die teilweise auf die Kohl-Ära der 1990er Jahre zurückzuführen sind, wobei der eigentliche Anstoß unter der rot-grünen Regierung erfolgte. Die arbeitsmarktpolitischen Bemühungen setzen sich dabei aus mehreren Elementen zusammen: So wurden die Qualifizierungsmaßnahmen der Kommunen in den letzten

Jahren stark ausgeweitet. Nach Angaben des deutschen Städtetages von Juli 2001 erhalten mehr als 23% der „HzA“-Beschäftigten eine arbeitsbegleitende Qualifizierung (vgl. Deutscher Städtetag 2001a). Böckmann-Schewe/Röhrig (1997) führen diesen Anstieg zum großen Teil auf deren finanzielle Förderung mit EU-Mitteln zurück (vgl.: 15). Mit dem 1996 eingeführten und 1998 erweiterten „Kombilohn“ nach §18.5 BSHG wird versucht, langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger mit Hilfe von befristeten Lohnzuschüssen in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Dem Sozialhilfeempfänger wird bis zu einem Jahr ein Lohnzuschuss bis zur Höhe seines Regelsatzes gezahlt. Mit Hilfe einer 1998 eingeführten Öffnungsklausel kann die Befristung und Höhe der Zuschüsse aufgehoben werden. Ziel dieser Maßnahme ist die Eingliederung von geringqualifizierten beziehungsweise unqualifizierten Sozialhilfeempfängern in den Niedriglohnbereich. Auf der Homepage des Bundesarbeitsministeriums wird dies wie folgt umschrieben: „Erhalten Hilfeempfänger nämlich zu einem niedrigen Lohn einen Zuschuss, der sie unter Umständen deutlich über das Sozialhilfeniveau hebt, so wird zugleich für Arbeitgeber ein Anreiz geschaffen, neue Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich anzubieten, weil die Stellen dann auch wirklich besetzt werden können“ (Bundesministerium für Arbeit 2002a).

Unter der rot-grünen Regierung wurden besonders die Möglichkeiten einer Kooperation der Sozialhilfeträger mit den Arbeitsämtern verstärkt. Nach einem 2000 erlassenen Gesetz können Arbeitsämter und Sozialhilfestellen gemeinsame Anlaufstellen gründen. Für arbeitslose Sozialhilfeempfänger werden somit auch Angebote der Arbeitsämter (Qualifikationsangebote, Stellensuche) nutzbar gemacht (vgl. Bundesministerium für Arbeit 2002b). Bisher waren die arbeitslosen Sozialhilfeempfänger von diesen Angeboten weitgehend ausgeschlossen (vgl. Adamy/Steffen 1998: 97).

Diese einzelnen Elemente einer kommunalen Arbeitsmarktpolitik werden oftmals systematisch zu verschiedenen kommunalen Modellen zusammengefügt, in denen verschiedene Schwerpunktsetzungen der einzelnen Elemente und mehr oder weniger rigide Sanktionsmechanismen bestehen: „In gewisser Hinsicht hat sich ein System der Hilfe zur Arbeit herausgebildet, in dem die verschiedenen Instrumente wie Arbeitsvermittlung, Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber, Beschäftigungsmaßnahmen und Qualifizierungsangebote flexibel und mit dem Ziel der passgenauen Problemlösung im Einzelfall kombiniert werden“ (Schulze-Böing 2002: 162).

Der Erfolg der kommunalen Arbeitsmarktpolitik ist dabei eher gering einzuschätzen. So urteilt der Deutsche Städtetag in einer Meldung von August 2001, „dass von den rund 400.000 Sozialhilfeempfängern, die durch die Städte in Arbeit vermittelt oder qualifiziert werden, nur wenige in den ersten Arbeitsmarkt gelangen, zeigt, wie begrenzt die Reichweite der kommunalen Möglichkeiten ist“ (Deutscher Städtetag 2001b). Auch die Anwendung der Kombilöhne zur Ausweitung des Niedriglohnssektors führt nach Angaben des Städtetages nur in „relativ wenigen Fällen zum Erfolg“ (ebd.).

Der tatsächliche Anreiz für die enorme Ausweitung der kommunalen Arbeitsgelegenheiten liegt daher weiterhin vor allem in den eingangs beschriebenen fiskalischen Gründen.

4 Die „Hilfe zur Arbeit“ als Faktor im Kontext der bundespolitischen Arbeits- und Sozialpolitik

Die Betrachtung der kommunalen Praxis macht deutlich, dass der kommunale Umgang mit der „Hilfe zur Arbeit“ nicht nur einer gewissen kommunalen Eigenlogik folgt, sondern auch von den gesetzgeberischen Initiativen der jeweiligen Bundesregierungen geprägt ist.

Die von der CDU/CSU/FDP-Koalition ausgehenden Gesetzesänderungen zielten auf eine erhöhte Arbeitsbereitschaft der betreffenden Sozialhilfeempfänger durch Ausweitung der Arbeitsgelegenheiten und verschärfte Sanktionen bei Arbeitsverweigerung. Ein zentraler Gedanke dabei ist die Vorstellung von der „Armutsfalle“, wonach sich die Arbeitsaufnahme gegenüber dem fortgesetzten Bezug von Sozialleistungen nicht lohne. Die Vertreter des Armutsfallen-Theorems behaupten dabei, im langfristigen Interesse der betreffenden Sozialleistungsempfänger zu sprechen: Zwar handele der Sozialleistungsempfänger kurzfristig rational, wenn er sich für das höhere Sozial-einkommen ohne Arbeit entscheidet, langfristig vergibt er aber seine Chancen auf einen Aufstieg innerhalb der Arbeitshierarchie (vgl. Gebauer/Petschauer/Voruba 2002: 12). Das Armutsfallen-Argument geht mit dieser Sichtweise über das Interesse des sozialstaatlichen Gatekeepers hinaus und liefert dadurch „ein erhebliches legitimatorisches Potential für Zwangsmaßnahmen gegen Sozialhilfeempfänger“ (ebd.: 13). Mit der Pflichtarbeit, der keinerlei Zumutbarkeitsbeschränkungen im herkömmlichen Sinne zugrunde liegen, soll die Attraktivität „selbstgewählter“ Arbeiten gegenüber dem Sozialhilfebezug erhöht werden, „derjenige, der die stundenweise Pflichtarbeit als Drangsal erlebt, wird eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt selbst zu Billiglohn zunächst als ‚Befreiung‘ empfinden“ (Adamy/Steffen 1998: 155). Hinzu kommt die Einführung des befristeten Kombilohns, der für die Annahme einer niedrig entlohnerten Arbeitsstelle im ersten Arbeitsmarkt befristete Zuschüsse vorsieht.

Selbst wenn bei diesen Maßnahmen hauptsächlich eine Vermeidung der „Armutsfalle“ im Vordergrund steht, bleibt die Ausweitung des Niedriglohnsektors die letzte Konsequenz dieser Politik. Denn unter den Bedingungen der Massenarbeitslosigkeit kann davon ausgegangen werden, dass nicht alle arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger, die aufgrund der Verschärfungen der „HzA“ eine Stelle im ersten Arbeitsmarkt annehmen, eine Arbeit mit durchschnittlicher Entlohnung erhalten. Die Sozialhilfe hat in diesem Sinn ähnlich wie Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe auch eine sichernde Funktion im System des Arbeitsmarkts. Je mehr der Druck zur Arbeitsaufnahme erhöht wird, desto kürzer bleibt die Zeitspanne sich eine den Fähigkeiten und Vorstellungen entsprechende Stelle zu suchen und damit auch zu finden. Die Pflichtarbeit stellt in dieser Funktion eine kostengünstige Alternative zu den diversen flächendeckenden Kombi-Lohn- oder Negativsteuer-Modellen dar, die seit Jahren gefordert werden.

Adamy/Steffen verdeutlichen dies an einem Rechenbeispiel des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) im Jahr 1996 bezogen auf die Sozialhilfesätze der Hilfe zum Lebensunterhalt: „Bei einem Anrechnungssatz für Erwerbseinkommen von

50% beliefen sich die Nettokosten demnach auf über 170 Mrd. DM jährlich [...]. Kostenneutral ließe sich ein Negativsteuer-Modell also nur unter der Voraussetzung finanzieren, daß gleichzeitig das Existenzminimum halbiert wird“ (ebd.: 134). Hinzu kommt, daß die Effektivität dieser Subventionsmodelle sehr umstritten ist.

Die Politik der CDU/CSU/FDP-Regierung folgte mit ihrem Weg dem Leitbild des „schlanken Staates“ (vgl. Brütt 2001: 275). ‚Schlank‘ bezieht sich in diesem Zusammenhang zum einen auf die Reduzierung der Sozialleistungskosten mit Hilfe einer verstärkten Integration in den ersten Arbeitsmarkt, zum anderen auf die Verwendung der eingesparten Gelder zur Senkung der Steuer- und Abgabenquote.

Die rot-grüne Regierungskoalition grenzt sich dagegen vom Leitbild der Vorgängerregierung ab: „Dieses sei – so die Begründung im Kabinettsbeschluß vom 1.12.1999 *Moderner Staat – Moderne Verwaltung* – ‚zu sehr auf die Reduzierung öffentlicher Aufgaben beschränkt‘ gewesen und habe so ‚lediglich eine negative Zielbestimmung‘ gehabt“ (ebd.).

Seit dem Amtsantritt der rot-grünen Regierungskoalition bildet der „aktivierende Staat“ den Hintergrund der Bundespolitik. Das neue Konzept basiert auf der verbreiteten Kritik an der bisherigen „Renten-Politik“ beziehungsweise „Daueralimentierung“ der arbeitsfähigen Sozialleistungsempfänger. Dem Anspruch auf eine bestimmte Sozialleistung soll die Verpflichtung gegenüberstehen, die Bedürftigkeitssituation „selbständig und in Kooperation mit dem Staat“ (Priddat 2001: 101) zu überwinden. Damit erhebt die regierende Sozialdemokratie den Anspruch auf einen „dritten“ Weg zwischen der neoliberalen Minimierung des Sozialstaats und dem passiven, alimentierenden Wohlfahrtsstaat, den die traditionelle Sozialdemokratie mitgetragen habe: „In der Vergangenheit wurde die Förderung der sozialen Gerechtigkeit manchmal mit der Forderung nach Gleichheit im Ergebnis verwechselt. Letztlich wurde damit die Bedeutung von eigener Anstrengung und Verantwortung ignoriert und nicht belohnt“ (Schröder/Blair 1999, zit. n. Schatz 2002: 12). Dem Staat soll es nicht mehr lediglich um die Verteilung von Sozialleistungen gehen, sondern um „social investment“ (Priddat 2001: 101). Die Investition besteht dabei in den Mitteln, mit denen der Staat in „Kooperation“ mit dem Bedürftigen die Bedürftigkeitssituation aufhebt. Zielsetzung aller Fördermaßnahmen ist dabei die „Inklusion“ in den Arbeitsmarkt: „Kernstück dieser ‚neuen‘ Sozialstaatsphilosophie ist offensichtlich die Neudefinition von Sozialpolitik als Arbeitsmarktpolitik unter dem Motto ‚fordern und fördern‘“ (Schatz 2002: 12). Dieses ‚Fördern‘ ist an die Verpflichtung zur Selbsthilfe geknüpft. Alle Leistungsempfänger, welche die Kooperation verweigern, müssen dagegen mit einer Senkung ihrer Bezüge rechnen (vgl. Priddat 2001: 101). Dem verschärften Druck zur Aufnahme einer Arbeitsgelegenheit steht auch hier das Bekenntnis zum Niedriglohnsektor gegenüber (vgl. Schatz 2002: 8).

Die Reformen der CDU/CSU/FDP-Regierung im Bereich der „Hilfe zur Arbeit“ lagen demnach ganz in der Strategie des „fordernden“ Staats und wurden dementsprechend von der rot-grünen Regierungskoalition beibehalten. Die bisherigen Neuerungen der Regierung im Bereich der „Hilfe zur Arbeit“ beziehen sich dagegen eher auf den Bereich der „fördernden“ Elemente. So sollen durch eine engere Kooperation

zwischen den Arbeits- und Sozialämtern die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik auch für Sozialhilfeempfänger zugänglich gemacht werden. Die Politik ergänzt damit die seit längeren vollzogene Praxis einer zweigeteilten Arbeitsmarktpolitik durch die Ausweitung der aktiven Instrumente auf die Arbeitslosen in der Sozialhilfe. Bisher war der überwiegende Anteil der arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger von den arbeitsmarktpolitischen Angeboten der Arbeitsämter ausgeschlossen, weil die Inanspruchnahme von Eingliederungsmaßnahmen an den Empfang von Arbeitslosengeld beziehungsweise -hilfe gekoppelt war (vgl. Loose 2002: 167f.). Den Sozialhilfeträgern wird damit die Funktion eines nachgeordneten Arbeitsamts zugedacht, wodurch die „Hilfe zur Arbeit“ weiter von ihrer ursprünglichen Intention des Gesetzgebers abweicht: „Die ‚Hilfe zur Arbeit‘ sollte eher zur psychosozialen Stabilisierung und Verstärkung der Arbeitsfähigkeit von Menschen mit besonderen Schwierigkeiten beitragen und diese wieder in den Arbeitsmarkt integrieren. Eine arbeitsmarktpolitische Funktion war diesem Instrument nicht unmittelbar zugedacht“ (Adamy/Steffen 1998: 97).

Die Systeme der Arbeitslosensicherung und Sozialhilfe, die sich im Rahmen der Ausdifferenzierung von Arbeiter- und Armenpolitik entwickelten, nähern sich dabei immer mehr an, wobei die Annäherungsdynamik auch von der Arbeitslosenunterstützung ausgeht. Die ihr innewohnende Funktion der Statussicherung wurde und wird vor dem Hintergrund der Massenarbeitslosigkeit und den verstärkten Bemühungen um eine Arbeitsmarktpolitik, die dem Motto „Arbeit um jeden Preis“ folgt, immer mehr ausgehöhlt. So wurden seit 1975 die Zumutbarkeitskriterien für Arbeitslosenunterstützungsempfänger achtmal verschärft (vgl. Beier et al. 2002). Flankiert wurde der Abbau des Statusschutzes durch eine sukzessiv restriktivere Ausgestaltung der Sperrzeitenregelung (vgl. Oschmansky/Kull/Schmid 2001: 4ff.). Auch unter Rot-Grün wurde diese Politik fortgesetzt: Im Rahmen des Modellversuchs MOZART wird die Anwendung der HZA-Bestimmungen auf Bezieher von Arbeitslosenunterstützung getestet (vgl. Schatz 2002: 9). Der Vorzug der kommunalen Arbeitslosenpolitik ergibt sich dabei vor allem aus der Möglichkeit eines restriktiveren Umgangs mit den Arbeitslosen. Im Gegensatz zu den Arbeitslosenleistungen sind die Leistungen der Sozialhilfe mit keiner Art von Statussicherung verbunden. Dies erleichtert vor allem die Vermittlung in den Niedriglohnsektor, wodurch den Kommunen größere Vermittlungsmöglichkeiten als den Arbeitsämtern offen stehen. Einer effektiven Verbindung von Arbeitslosen- und Sozialhilfepolitik steht jedoch die im vorangegangenen Kapitel beschriebene Eigenlogik der kommunalen Verschiebepaxis in den Zuständigkeitsbereich der Arbeitslosenunterstützung im Wege. Immerhin die Hälfte der in kommunalen Arbeitsgelegenheiten Beschäftigten befindet sich in versicherten Arbeitsverhältnissen, von denen ein großer Teil wieder in den Status des Arbeitslosengeldbeziehers ‚aufsteigt‘. Diese Personen sind während ihrer Tätigkeit in den Arbeitsgelegenheiten nicht als Arbeitslose erfasst und unterliegen daher den im Vergleich zur Sozialhilfe relativ lockeren Zumutbarkeitskriterien der Arbeitslosenversicherung. Die effektive Erfassung der Arbeitslosen im Sinne eines absteigenden Stufensystems der Zumutbarkeit und Versorgungsleistungen wird dadurch stark behindert. Die Trennung der arbeitsfähigen Sozialleistungsempfänger in die Zuständigkeitsbereiche von Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe steht somit der Intention des aktivierenden

Staates nach Inklusion aller arbeitsfähigen Leistungsempfänger in den ersten Arbeitsmarkt entgegen. In den Vorschlägen der Hartz-Kommission, um deren vollständige Umsetzung sich die wiedergewählte rot-grüne Bundesregierung bemüht, zeichnet sich eine Lösung dieses Problems ab. Der Abbau von Statussicherungselementen der Arbeitslosensicherung wird systematisiert fortgesetzt, und arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger sowie Empfänger von Arbeitslosenhilfe werden in der Kategorie „Arbeitslosengeld II“ zusammengefasst (vgl. Bericht der Kommission: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt 2002). Arbeitslose könnten dadurch nicht mehr zwischen Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe hin- und hergeschoben werden, sondern würden in einem System erfasst. Zudem werden die Möglichkeiten der Integration in den Niedriglohnsektor durch verschiedene Elemente der Vorschläge, wie der Einführung der „Ich-AG“, der Ausweitung der geringfügigen Beschäftigung und der temporär untertariflichen Entlohnung von Leiharbeitern, erweitert. „Die Module ‚Beschleunigung der Vermittlung‘, ‚Zumutbarkeit, Sperrzeiten, Beweislast‘ sowie die Reduktion der sozialen Leistungen im Zuge der geplanten ‚Zusammenlegung von Arbeitslosen und Sozialhilfe‘ zielen auf eine Disziplinierung der Arbeitslosen durch Strafe bei sogenanntem Fehlverhalten sowie eine Absenkung der Sozialeinkommen durch Änderungen bei Arbeitslosengeld und -hilfe“ (Hickel 2003: 7). Die Pläne der Hartz-Kommission könnten die Niedriglohnstrategie durch Überwindung der im Weg stehenden alten Institutionen systematisch umsetzen. Sozialhilfe und Arbeitslosenversicherung verschmelzen zugunsten einer umfassenden Erfassung im Rahmen einer nationalen Arbeitsmobilisierung.

5 Abschluss

In der Einleitung dieser Arbeit haben wir Arbeitsdisziplinierung in zwei Varianten unterschieden. In der indirekten Variante erfolgt die Arbeitsdisziplinierung durch den Ausschluss der Bedürftigen von öffentlicher Unterstützung. Das disziplinierende Sanktionsmittel besteht dabei im Entzug beziehungsweise in der Verweigerung der materiellen Lebensgrundlagen durch die öffentlichen Unterstützungsstellen, wodurch die betroffene Person zur Aufnahme einer Arbeit auf dem Arbeitsmarkt gezwungen werden soll. In der direkten Variante soll die betreffende Person eine kommunal/staatlich geschaffene Arbeit annehmen. Die Annahme dieser Arbeitsstelle kann durch Entzug beziehungsweise Verweigerung öffentlicher Unterstützung aber auch in extremer Form durch physische Gewalt erzwungen werden.

Im Verlauf des ersten Kapitels dieser Arbeit wurde deutlich, dass in den verschiedenen Zeitabschnitten der kapitalistischen Arbeitsdisziplinierung diese beiden Varianten jeweils mit unterschiedlicher Intensität im Vordergrund der Arbeitserziehung standen. Eng verbunden ist die unterschiedliche Ausprägung direkter und indirekter Arbeitsdisziplinierung mit der Art des kapitalistischen Entwicklungsregimes, das die jeweilige Epoche beherrschte.

Parallelen lassen sich auf der einen Seite zwischen den primär staatlich gelenkten Arbeitsprogrammen der etatistischen Regimes, wie denen der absolutistischen Herrscher und dem der Nationalsozialisten aufzeigen. In beiden Fällen stellte der Staat den Motor der kapitalistischen Entwicklung dar, der eine umfassende Arbeitskräftemobilisierung für Zwecke staatlicher Ziele betrieb, wobei die Aufrüstung und Militarisierung der Gesellschaft den Kern der Zielsetzungen darstellte. In beiden Fällen stand die direkte staatliche Arbeitsdisziplinierung gegenüber der indirekten ökonomischen Disziplinierung im Vordergrund. Die direkt repressive Form der Arbeitsdisziplinierung findet sich bei beiden Formationen in den geschlossenen Anstalten zur Arbeitserziehung wieder. Auf der anderen Seite steht das liberale Arbeitsprogramm des 19. Jahrhunderts. Hier wird das Privatkapital als Schrittmacher der wirtschaftlichen Entwicklung gesehen. Nicht der direkte staatliche Eingriff in das wirtschaftliche Geschehen steht im Vordergrund, sondern die Gewährleistung günstiger Rahmenbedingungen für das Privatkapital. Diese Rahmenbedingungen beziehen sich primär auf die Verbilligung der Ware Arbeitskraft, in der Hoffnung, dass das günstige Angebot zu einer erhöhten Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt führe. Der Anpassungsdruck geht im liberalen Arbeitsprogramm vorrangig vom ökonomischen Faktor aus. Statussichernde Sozialsysteme, wie das der Zünfte zu Beginn des 19. Jahrhunderts, werden abgebaut und der Druck auf Fürsorgeempfänger zur Aufnahme einer Lohnarbeit wird unter der Drohung des Leistungsentzugs verstärkt.

Zwischen staatsbezogenen, etatistischen Arbeitsmobilisierungen einerseits und marktbezogenen, liberalen Arbeitsmobilisierungen andererseits scheint dabei eine Art Spannungsverhältnis zu bestehen. Die Krise der einen Formation zog den Aufstieg der nächsten nach sich, so dass die Verwertungslogik in einer neuen gesteigerten Form der Regulation weiter durchgesetzt werden konnte.

In dieser Einordnung der unterschiedlichen Phasen der kapitalistischen Arbeitsdisziplinierung bestehen aber auch Überschneidungen einzelner Elemente der Arbeitsdisziplinierung sowie Perioden des Übergangs und der Stabilisierung, die weder dem etatistischen noch dem liberalistischen Pol der Entwicklungsgeschichte eindeutig zuzuordnen sind. In diese Kategorie kapitalistischer Entwicklungsgeschichte lässt sich zum Beispiel die Phase am Ende des 19. Jahrhunderts einordnen, in der nach der erfolgreichen Transformation der Pauper in Proletarier die positiven Arbeitsanreizsysteme ausgebaut werden konnten oder auch die fordistische Phase der Bundesrepublik, von der die „Hilfe zur Arbeit“ als direkte Form der Arbeitsdisziplinierung geprägt wurde.

In der fordistischen Phase relativer Stabilität kapitalistischer Vergesellschaftung konnten sowohl die eher dem Liberalismus zuzuordnenden indirekten Formen der Arbeitsdisziplinierung als auch die dem Etatismus zuzuordnenden direkten Formen der Arbeitsdisziplinierung zurückgefahren werden, so dass der „Hilfe zur Arbeit“ in dieser Zeit eher ein sozialpädagogischer als ein arbeitsmarktpolitischer Charakter innewohnt. Erst die Arbeitsmarktkrise in Verbindung mit der erneuten Vorrangstellung des liberalen Paradigmas führte zu einer Wiederbelebung der direkten Arbeitsdisziplinierung mittels der „Hilfe zur Arbeit“ als arbeitsmarktpolitisches Instrument. Dass vor dem Hintergrund liberalistischer Arbeitsmarktpolitik gerade dieses eher etatistische Modell der Arbeitsdisziplinierung an Bedeutung gewann, ist sicherlich nicht nur auf die kommunale Eigenlogik der „Hilfe zur Arbeit“ zurückzuführen. Die bundespolitische Instrumentalisierung der zu diesem Zwecke durch zahlreiche Gesetzesänderungen umgeformten „Hilfe zur Arbeit“ stellte eine Ergänzung zu Formen der indirekten Arbeitsdisziplinierung dar, die durch den Abbau der Statussicherungselemente in der Arbeitslosenversicherung betrieben wurde. Die „Hilfe zur Arbeit“ ermöglichte in diesem Sinne eine Ausweitung des Niedriglohnsektors durch dessen staatliche Simulation, ohne auf teure und gesellschaftlich umstrittene Konzeptionen der Bezuschussung von Niedriglöhnen auf dem ersten Arbeitsmarkt zurückzugreifen oder Sozialleistungen der Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger massiv einzuschränken und damit den indirekten Druck zur Arbeitsaufnahme auf dem ersten Arbeitsmarkt zu erhöhen.

Mit der Umsetzung der Hartz-Vorschläge erfolgt ein neuer Schub indirekter Arbeitsdisziplinierung, der die aus den genannten Gründen der kommunalen Eigenlogik relativ ineffiziente „Hilfe zur Arbeit“ überflüssig werden lassen könnte und somit auch dem liberalistischen Paradigma eher entspräche. Die rot-grüne Bundesregierung verhilft damit einer Arbeitsmarktpolitik des Abbaus von statussichernden Elementen der Arbeitenden zum Durchbruch vor deren Umsetzung die Kohl-Regierung in ihrer Amtszeit aufgrund des erwarteten Widerstands von Opposition und Gewerkschaften zurückschreckte. Dabei spielt sicherlich auch das Konzept des aktivierenden Staates eine Rolle, das im Unterschied zu einer rein neoliberalen Arbeitsmarktpolitik mit der Ergänzung der „fordernden“ durch „fördernde“ Elemente eine größere gesellschaftliche Legitimation zur Durchsetzung indirekter Arbeitsdisziplinierung schaffen konnte.

Der aktivierende Staat beschränkt sich nicht nur auf den ökonomischen Druck zur Arbeitsaufnahme, sondern versucht diesen Prozess vor allem durch Qualifizierung von Arbeitslosen aktiv zu unterstützen. Die Förderung des „Humankapitals“ im Rahmen des aktivierenden Staates weicht unseres Erachtens jedoch nicht generell von den traditionellen neoliberalen Konzeptionen ab (vgl. Bontrup/Marquardt 2003). Wie bei diesen steht nicht die staatliche Nachfrageerhöhung nach Arbeit im Vordergrund, sondern die Erhöhung und qualitative Verbesserung des Arbeitskräfteangebots. Der Verdrängungseffekt und die damit einkalkulierte Preissenkung der Arbeitskraft bleiben auch bei verbesserten Angebotsbedingungen erhalten. Die sich abzeichnende Arbeitsmarktpolitik folgt somit im Kern der Arbeitsmobilisierung des 19. Jahrhunderts, die über eine überwiegend indirekte Arbeitsdisziplinierung die Integration der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt um „jeden Preis“ ansteuerte.

Indem auf diese Weise den Betroffenen ihr Recht auf eine materielle Mindestsicherung schrittweise entzogen wird, vollzieht sich ein schleichender Abbau sozialer Bürgerrechte, die bis heute zu einem hohen Grad sozialer Integration beigetragen haben. Im gleichen Maß, wie der Staat sich aus der Verantwortung zurückzieht, die sozialen Bürgerrechte zu gewährleisten, gewinnen reaktive gegenüber aktiven, restriktive gegenüber präventiven staatlichen Interventionsmustern an Gewicht und bestätigen damit die eingangs zitierte von dem Sozialhistoriker Eckard Pankoke Mitte der 80er Jahre geäußerte Befürchtung. Schließlich verwundert es auch nicht mehr, dass zunehmend neue Formen gesellschaftlicher Exklusion wahrgenommen werden, hatte doch schon Thomas Marshall erkannt, dass die zivilgesellschaftliche und politische Teilhabe erst auf der Grundlage einer gewissen materiellen Sicherung möglich ist, die unter kapitalistischen Vergesellschaftungsbedingungen allerdings für viele Menschen oftmals nur durch die staatliche Garantie sozialer Bürgerrechte realisiert werden kann. Zwar war ihre Gewährung historisch immer gebunden an die prinzipielle Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme, gleichwohl ermöglichten erst die sozialen Bürgerrechte die historisch-spezifische Kultur des Wohlfahrtsstaates. Während auf der einen Seite die damit verbundenen sozialen Errungenschaften heute zunehmend unter Druck geraten, wird auf der anderen Seite die Arbeitsbereitschaft weiterhin vorausgesetzt und forciert. Eine alternative Entwicklung zur momentanen Praxis der Tabula rasa im Sinne eines neuen Gesellschaftsvertrags, der die enge Bindung einer materiellen Grundsicherung an eine entsprechende Arbeitsleistung löst, ist, zumindest im Bereich der kommunalen Fürsorge, aus unserer Sicht nicht zu erkennen.

Literatur

- Adamy, Wilhelm/Steffen, Johannes 1998: Abseits des Wohlstands. Arbeitslosigkeit und neue Armut. Darmstadt: Primus Verlag.
- Beier, A./Bischoff, J./Detje, R./Gerntke, A./Gottwald, G./Klute, J./Schmidt, I./Schröder, P./Steffen, J./Troost, A./Oertzen, P. von/Wendl, M. 2002: Halbierung der Arbeitslosigkeit bis 2005 ? Mit Leiharbeit und Niedriglohn zum flexiblen Kapitalismus. Zur Kritik des Endberichts der Hartz-Kommission.
<http://www.labournet.de/diskussion/arbeit/realpolitik/zwang/index.html>
- Bericht der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt 2002: Kurzfassung.
<http://www.labournet.de/diskussion/arbeit/realpolitik/modelle/hartz/vorschlaege.html>
- Bontrup, Heinz-J./Marquardt, Ralf-M. 2003 : „Hartz und die vulgär neoliberale Ideologie des Arbeitsmarktes“, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 2, S. 93-103.
- Böckmann-Schewe, Lisa/Röhrig, Anne 1997: „Hilfe zur Arbeit“. Analyse der Wirksamkeit öffentlich geförderter Beschäftigung für SozialhilfeempfängerInnen, hrsg. v. d. Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf: Der Setzkasten GmbH.
- Brütt, Christian, 2001: ‚Neoliberalismus plus‘, Re-Kommodifizierung im aktivierenden Sozialstaat, in: Ein neuer Kapitalismus ? Hamburg: VSA-Verlag, S. 267-283.
- Bundesministerium für Arbeit 2002a: Praxis der Hilfe zur Arbeit, Kombilohn.
<http://www.bma.de/index.cfm?62EF4E84D0EF451698B8DFD9B46C6D91>
- Bundesministerium für Arbeit 2002b: Gesetz zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe.
http://www.bma.de/doc/doc_request.cfm?17FFE9D49AF846C2A1800DF40D6FAECB
- Deutscher Städtetag 2000: Pressemitteilungen vom 28. April.
<http://www.staedtetag.de/10/pressecke/pressedienst/index.html>
- Deutscher Städtetag 2001a: Pressemitteilungen vom 12. Juli.
<http://www.staedtetag.de/10/pressecke/pressedienst/index.html>
- Deutscher Städtetag 2001b: Pressemitteilungen vom 28. August.
<http://www.staedtetag.de/10/pressecke/pressedienst/index.html>
- Eisenberg, Götz 1999: „Wer nicht arbeitet, soll auch nicht essen“. Zur Sub- und inneren Kolonialgeschichte der Arbeitsgesellschaft, in: Kurz, Robert/Lohoff, Ernst/Trenkle, Norbert (Hrsg.): Feierabend, Elf Attacken gegen die Arbeit, Hamburg: Konkret Literatur Verlag, S. 43-56.
- Fischer, Wolfram, 1982: Armut in der Geschichte, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Gebauer, Ronald/Petschauer, Hanna/Vobruba, Georg 2002: Wer sitzt in der Armutsfalle? Selbstbehauptung zwischen Sozialhilfe und Arbeitsmarkt, hrsg. v. d. Hans-Böckler-Stiftung, Berlin: edition sigma.
- Geremek, Bronislaw 1986: Geschichte der Armut, Elend und Barmherzigkeit in Europa, München und Zürich: Artemis Verlag.

- Grote, Katja 2000: Arbeit macht das Leben süß. Zur Geschichte des Arbeitszwangs, in: Handbuch gegen Arbeit, Tips für Sozialschmarotzer, hrsg. v. d. JungdemokratInnen/Junge Linke Landesverband Berlin, Berlin: agit druck, S. 7-13.
- Hickel, Rudolf 2003: Hartz-Konzept: Arbeitslose effektiver in billige Jobs – Deregulierungsschub auf den Arbeitsmärkten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6-7, S. 7-9.
- Kempen, Jürgen/Trube, Achim 1997: Effektivität und Effizienz sozialorientierter Hilfen zur Arbeit, Lokale Analysen aktivierender Sozialhilfe, Münster: Lit Verlag.
- Koch, Max 2003: Arbeitsmärkte und Sozialstruktur in Europa. Wege zum Postfordismus in den Niederlanden, Schweden, Spanien, Großbritannien und Deutschland, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Kurz, Robert 2002: Schwarzbuch Kapitalismus. Ein Abgesang auf die Marktwirtschaft, 2. Auflage, München: Ullstein Taschenbuchverlag.
- Loose, Brigitte 2002: Neuordnung der Arbeitslosenhilfe zwischen Exklusion und Inklusion, in: Sozialer Fortschritt, Jahrgang 51, Heft 7-8, S. 164-172.
- Marshall, Thomas H. 1992: Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Massip, Martin/Lohoff, Ernst 1999: Hilfe zur Zwangsarbeit, Aus den Annalen der bundesdeutschen Sozialverwaltung, in: Kurz, Robert/Lohoff, Ernst/Trenkle, Norbert: Feierabend. Elf Attacken gegen die Arbeit, Hamburg: Konkret Literatur Verlag, S.135-152.
- Neumann, Lothar, F./Schaper, Klaus 1998: Die Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, Hrsg. Bundeszentrale für politische Bildung, 4. Auflage, Frankfurt/Main: Campus Verlag.
- Oschmiansky, F./Kull, S./Schmid, G. 2001: Faule Arbeitslose? Politische Konjunkturen einer Debatte, WZB Discussion Paper FS I 01 – 206, Berlin.
- Pankoke, Eckard 1986: Von „guter Policy“ zu „sozialer Politik“. „Wohlfahrt“, „Glückseligkeit“ und „Freiheit“ als Wertbindung aktiver Sozialstaatlichkeit, in: Christoph Sachße/Florian Tennstedt (Hrsg.): a.a.O., S. 148-177.
- Priddat, Birger P. 2001: Linke Angebotspolitik? in: Schroeder, Wolfgang (Hrsg.): Neue Balance zwischen Markt und Staat? Sozialdemokratische Reformstrategien in Deutschland, Frankreich und Großbritannien, Schwalbach: Wochenschau Verlag, S. 99-114.
- Rein, Harald 2000: Von Friedhofsgärtnern, Präventionshelfern und Leichenwäschern, Einwände gegen den Ansatz „Arbeit vor Sozialhilfe“, in: express 1/2000.
<http://www.labournet.de/diskussion/arbeit/realpolitik/zwang/index.html>
- Sachße, Christoph/Tennstedt, Florian 1986: Soziale Sicherheit und soziale Disziplinierung, Frankfurt/Main: Suhrkamp Verlag.
- Sachße, Christoph/Tennstedt, Florian 1988: Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Band 2, Fürsorge und Wohlfahrtspflege 1871 bis 1929, Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer.
- Sachße, Christoph/Tennstedt, Florian 1992: Der Wohlfahrtsstaat im Nationalsozialismus, Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Band 3, Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer.

- Sachße, Christoph/Tennstedt, Florian 1998: Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Band 1: Vom Spätmittelalter bis zum 1. Weltkrieg, 2. Auflage, Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer.
- Schatz, Holger 2002: „Manche muß man halt zu ihrem Glück zwingen“. Arbeitszwang im aktivierenden Staat, in: Eicker-Wolf, Kai/Kindler, Holger/Schäfer, Ingo/Wehrheim, Melanie/Wolf, Dorothee (Hrsg.): "Deutschland auf den Weg gebracht." Rot-grüne Wirtschafts- und Sozialpolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Marburg: Metropolis Verlag, S. 157-186.
<http://www.labournet.de/diskussion/arbeit/realpolitik/zwang/index.html>
- Schneider, Michael 1999: Unterm Hakenkreuz. Arbeiter und Arbeiterbewegung 1933 bis 1939, Bonn: Dietz Verlag.
- Schulze-Böing, Matthias 2002: Fördern durch Fordern – Fordern durch Fördern? Aktivierende Arbeitsmarktpolitik und die Rolle der Kommunen, in: Sozialer Fortschritt, Jahrgang 51, Heft 7-8, S. 160-164.
- Sommerfeld, Christa o.A.: „Druck macht beweglich“ – Der Arbeitszwang wird ausgeweitet, Hrsg.: Komitee für Grundrechte und Demokratie in Köln.
<http://www.labournet.de/diskussion/arbeit/realpolitik/zwang/index.html>
- Tennstedt, Florian 1981: Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Tjaden-Steinhauer, Margarete 1985: Die verwaltete Armut. Pauperismus in der Bundesrepublik, Hamburg: VSA-Verlag.

**Veröffentlichungsreihe der Abteilung Innovation und Organisation
des Forschungsschwerpunktes Organisationen und Wissen
Wissenschaftszentrum Berlin**

elektronisch verfügbar unter
http://www.wz-berlin.de/publikation/discussion_papers/liste_discussion_papers.de

1998

- | | |
|---------------|--|
| FS II 98-101 | MEINOLF DIERKES UND LUTZ MARZ. Lernkonventionen und Leitbilder. Zum Organisationslernen in Krisen, 69 S. |
| FS II 98-102 | MEINOLF DIERKES UND LUTZ MARZ. Wissensmanagement und Zukunft. Orientierungsnöte, Erwartungsfallen und „4D“-Strategie, 36 S. |
| FS II 98-103 | MEINOLF DIERKES UND LUTZ MARZ. Leitbildzentriertes Organisationslernen und technischer Wandel, 43 S. |
| FS II 98-104 | TILMAN BAUMGÄRTEL. Reisen ohne Karte. Wie funktionieren Suchmaschinen? 33 S. |
| FS II 98-105 | VALENTINA DJORDJEVIC. Von „emily postnews“ zu „help manners“. Netiquette im Internet, 49 S. |
| FS II 98-106 | GABRIELE ABELS. Engendering the Representational Democratic Deficit in the European Union, 41 S. |
| FS II 98-107 | STEPHAN RAMMLER, GERHARD PRÄTORIUS UND KARLHEINZ W. LEHRACH. Regionale Verkehrspolitik und Klimaschutz. Landespolitische Interventionsmöglichkeiten zur Reduktion der verkehrsbedingten CO2-Emissionen in Niedersachsen, 67 S. |
| FS II 98-108 | HENNING BREUER. Technische Innovation und Altern - Leitbilder und Innovationsstile bei der Entwicklung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien für eine alternde Menschheit, 79 S. |
| FS II 98-109 | ARIANE BERTHOIN ANTAL UND CAMILLA KREBSBACH-GNATH. Consultants as Agents of Organizational Learning: The Importance of Marginality, 36 S. |
| FS II 98-110* | TILMAN BAUMGÄRTEL. Das imaginäre Museum. Zu einigen Motiven der Netzkunst, 54 S. |
| FS II 98-111 | MEINOLF DIERKES AND CLAUDIA VON GROTE (Eds.). Public Opinion and Public Debates. Notes on two perspectives for examining public understanding of science and technology, 69 S. |
| FS II 98-112 | SABINE HELMERS, UTE HOFFMANN UND JEANETTE HOFMANN. Internet... The Final Frontier: Eine Ethnographie. Schlußbericht des Projekts "Interaktionsraum Internet. Netzkultur und Netzwerkorganisation", 134 S. |

1999

- FS II 99-101 EMILY UDLER. Israeli Business in Transition, 45 S.
- FS II 99-102 MARK B. BROWN. Policy, design, expertise, and citizenship: Revising the California electric vehicle program, 49 S.
- FS II 99-103 STEFAN BRATZEL. Umweltorientierter Verkehrspolitikwandel in Städten. Eine vergleichende Analyse der Innovationsbedingungen von „relativen Erfolgsfällen“, 74 S.

2000

- FS II 00-101 SABINE HELMERS, UTE HOFFMANN UND JEANETTE HOFMANN. Internet... The Final Frontier: An Ethnographic Account. Exploring the cultural space of the Net from the inside, 124 S.
- FS II 00-102 WEERT CANZLER UND SASSA FRANKE. Autofahren zwischen Alltagsnutzung und Routinebruch. Bericht 1 der choice-Forschung, 26 S.
- FS II 00-103 MIKAEL HÅRD UND ANDREAS KNIE. Getting Out of the Vicious Traffic Circle: Attempts at Restructuring the Cultural Ambience of the Automobile Throughout the 20th Century, 20 S.
- FS II 00-104 ARIANE BERTHOIN ANTAL, ILSE STROO AND MIEKE WILLEMS. Drawing on the Knowledge of Returned Expatriates for Organizational Learning. Case Studies in German Multinational Companies. 47 S.
- FS II 00-105 ARIANE BERTHOIN ANTAL UND MEINOLF DIERKES. Organizational Learning: Where Do We Stand? Where Do We Want to Go?, 33 S.

2001

- FS II 00-101 KATRIN BÖHLING. Zur Bedeutung von „boundary spanning units“ für Organisationslernen in internationalen Organisationen, 34 S.

2002

- FS II 02-101 UTE HOFFMANN UND JEANETTE HOFMANN. Monkeys, Typewriters and Networks. The Internet in the Light of the Theory of Accidental Excellence, 24 S.
- FS II 02-102 UTE HOFFMANN. Themenparks re-made in Japan. Ein Reisebericht, 126 S.
- FS II 02-103 WEERT CANZLER UND SASSA FRANKE. Changing Course in Public Transport: The Car as a Component of Competitive Services. Choice-Research, Report No. 2, 58 S.

- FS II 02-104 WEERT CANZLER UND SASSA FRANKE. Mit cash car zum intermodalen Verkehrsangebot. Bericht 3 der choice-Forschung, 67 S.
- FS II 02-105 ARIANE BERTHOIN ANTAL, MEINOLF DIERKES, KEITH MACMILLAN & LUTZ MARZ. Corporate Social Reporting Revisited, 32 S.
- FS II 02-106 MARTIN GEGNER. Die Wege des urbanen Verkehrs zur Daseinsvorsorge, 63 S.
- FS II 02-107 MEINOLF DIERKES, LUTZ MARZ & ARIANE BERTHOIN ANTAL. Sozialbilanzen. Konzeptioneller Kern und diskursive Karriere einer zivilgesellschaftlichen Innovation, 18 S.
- FS II 02-108 CHRISTIANA WEBER UND BARBARA WEBER. Learning in and of Corporate Venture Capital Organizations in Germany. Industry structure, companies' strategies, organizational learning capabilities, 19 S.
- FS II 02-109 JEANETTE HOFMANN UNTER MITARBEIT VON JESSICA SCHATTSCHEIDER. Verfahren der Willensbildung und Selbstverwaltung im Internet – Das Beispiel ICANN und die At-Large-Membership, 155 S.
- FS II 02-110 KATHRIN BÖHLING. Learning from Environmental Actors about Environmental Developments. The Case of International Organizations, 40 S.
- FS II 02-111 ASTRID KARL. Öffentlicher Verkehr im künftigen Wettbewerb. Wie ein inkonsequenter Ordnungsrahmen und überholte Finanzierungsstrukturen attraktive öffentliche Angebote verhindern, 60 S.
- FS II 02-112 THOMAS SAUTER-SERVAES UND STEPHAN RAMMLER. *Delaytainment* an Flughäfen. Die Notwendigkeit eines Verspätungsservices und erste Gestaltungsideen, 83 S.
- FS II 02-113 ARIANE BERTHOIN ANTAL UND MEINOLF DIERKES. Organisationslernen und Wissensmanagement: Überlegungen zur Entwicklung und zum Stand des Forschungsfeldes, 39 S.
- FS II 02-114 ARIANE BERTHOIN ANTAL UND MEINOLF DIERKES. On the Importance of Being Earnest about Business: Overcoming liberal arts students' misconceptions about leadership in corporate change processes, 31 S.
- FS II 02-115 DANIELA ZENONE. Das Automobil im italienischen Futurismus und Faschismus. Seine ästhetische und politische Bedeutung, 72 S.

2003

- SP III 03-101 ARIANE BERTHOIN ANTAL UND VICTOR FRIEDMAN. Negotiating Reality as an Approach to Intercultural Competence, 35 S.
- SP III 03-102 ARIANE BERTHOIN ANTAL, CAMILLA KREBSBACH-GNATH UND MEINOLF DIERKES. Hoechst Challenges Received Wisdom on Organizational Learning, 36 S.
- SP III 03-103 ARIANE BERTHOIN ANTAL UND JING WANG. Organizational Learning in China: The Role of Returners, 29 S.
- SP III 03-104 JEANETTE HOFMANN. Die Regulierung des Domainnamensystems – Entscheidungsprozess und gesellschaftliche Auswirkungen der Einrichtung neuer Top Level Domains im Internet, 122 S.

- SP III 03-105 OLIVER SCHÖLLER UND STEPHAN RAMMLER. „Mobilität im Wettbewerb“ Möglichkeiten und Grenzen integrierter Verkehrssysteme im Kontext einer wettbewerblichen Entwicklung des deutschen und europäischen Verkehrsmarktes – Begründung eines Forschungsvorhabens, 35 S.
- SP III 03-106 FALK BERNDT UND HERMANN BLÜMEL. ÖPNV quo vadis? Aufforderung zu verkehrspolitischen Weichenstellungen im ÖPNV, 73 S.

Bei Ihren Bestellungen von WZB-Papers schicken Sie, bitte, unbedingt einen an Sie adressierten **Aufkleber** mit, sowie **je Paper eine Briefmarke im Wert von Euro 0,51** oder einen **"Coupon Réponse International"** (für Besteller aus dem Ausland).

Please send a **self-addressed label** and **postage stamps in the amount of 0,51 Euro** or a **"Coupon-Réponse International"** (if you are ordering from outside Germany) for **each WZB-Paper** requested.

Bestellschein

Order Form

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung gGmbH
PRESSE- UND INFORMATIONSREFERAT
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin

Absender • Return Address:

Hiermit bestelle ich folgende(s) Discussion Paper(s) • Please send me the following Discussion Paper(s)
Autor(en) / Kurztitel •
Author(s) / Title(s) in brief

Bestellnummer • Order no.

--	--

